



Постоянный форум по вопросам коренных народов

Двадцать вторая сессия

Нью-Йорк, 17–28 апреля 2023 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

Обсуждение шести определенных мандатом областей деятельности Постоянного форума (экономическое и социальное развитие, культура, окружающая среда, образование, здравоохранение и права человека) с учетом Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

Достижение свободного, предварительного и осознанного согласия в контексте коренных народов

Записка Секретариата

Резюме

На своей двадцать первой сессии Постоянный форум по вопросам коренных народов поручил члену Форума Алексею Цыкареву провести исследование по вопросу о достижении свободного, предварительного и осознанного согласия в контексте коренных народов и представить это исследование Форуму на его двадцать второй сессии. В настоящей записке содержится доклад о проведенном исследовании.

* E/C.19/2023/1.



Доклад об исследовании по вопросу о достижении свободного, предварительного и осознанного согласия в контексте коренных народов

I. Введение

1. В экспертном сообществе Организации Объединенных Наций существует общее понимание того, что свободное, предварительное и осознанное согласие является основой для реализации права коренных народов на определение приоритетов своего развития. Несмотря на то, что до сих пор ведутся споры по поводу классификации свободного, предварительного и осознанного согласия как права, принципа или гарантии, государства и коренные народы глубоко привержены реализации соответствующего потенциала для улучшения взаимоотношений и содействия осуществлению прав человека.

2. В исследовании Экспертного механизма по правам коренных народов под названием «Свободное, предварительное и осознанное согласие: правозащитный подход»¹ свободное, предварительное и осознанное согласие рассматривается как правозащитная норма и мера защиты коллективных прав коренных народов. В докладе Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов Джеймса Анайи о предприятиях добывающей отрасли и коренных народах² говорится о свободном, предварительном и осознанном согласии как о принципе. Некоторые лидеры коренных народов и эксперты³ определяют свободное, предварительное и осознанное согласие как право человека, которое является неотъемлемой частью права на самоопределение, в то время как другие считают, что свободное, предварительное и осознанное согласие должно стать еще одним фундаментальным принципом международного права, таким как территориальная целостность, равенство, самоопределение и обязанность сотрудничать.

3. Не пытаясь разрешить этот спор, в данном докладе мы будем говорить о свободном, предварительном и осознанном согласии как о принципе и стандарте в области прав человека, которые воплощают право коренных народов на свои земли и участие в принятии решений.

4. Хотя свободное, предварительное и осознанное согласие предусматривает ряд элементов и условий, универсального стандарта для реализации этого принципа не существует. Государства, коренные народы и частный сектор постоянно разрабатывают виды надлежащей практики по вопросам свободного, предварительного и осознанного согласия. В связи с этим практика реализации принципа свободного, предварительного и осознанного согласия в настоящее время представляет собой совокупность отдельных видов практики, основанных на международной нормативной базе. Кроме того, она представляет собой совокупность усилий, приложенных коренными народами, государствами и промышленными компаниями. Глобальная практика реализации принципа свободного, предварительного и осознанного согласия эволюционирует вместе с общим установлением стандартов в области прав коренных народов. Эта эволюция может трансформироваться в стандарт, который по-прежнему должен допускать определенную гибкость на региональном и национальном уровнях. Такая гибкость может

¹ A/HRC/39/62.

² A/HRC/24/41.

³ Выступление бывшего члена Постоянного форума Дали Самбо Доро на десятой сессии Постоянного форума по вопросам коренных народов. См. «Права и ресурсы», «Организация Объединенных Наций: десятая сессия Постоянного форума по вопросам коренных народов», блог, 18 мая 2011 года.

быть обусловлена разновидностями институтов самоуправления коренных народов, их моделями принятия решений и их историческими отношениями и соглашениями с государствами и частным сектором.

5. В число существующих рамочных документов, касающихся свободного, предварительного и осознанного согласия, входят статьи Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, Конвенции 1989 года (№ 169) Международной организации труда о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, стандарты Всемирного банка и Международной финансовой корпорации, отраслевые стандарты, национальные законы, а также исследования экспертных органов Организации Объединенных Наций.

6. Согласно этим стандартам государства несут основную ответственность за реализацию принципа свободного, предварительного и осознанного согласия. В связи с этим Экспертный механизм по правам коренных народов четко указывает, что «обязательства в области прав человека не могут быть делегированы частной компании или другой организации» и что государства «отвечают за любые недостатки в этом процессе»⁴.

7. Вместе с тем общепризнано, что и частные организации должны получать согласие коренных народов и заключать с ними соглашения, как это закреплено в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Как государства, так и частный сектор следует поощрять действовать таким образом и выходить за рамки Декларации путем использования принципа свободного, предварительного и осознанного согласия в качестве основы для переговоров в других случаях.

8. Примечательно, что все государства обязались использовать принципы свободного, предварительного и осознанного согласия, единогласно приняв итоговый документ Всемирной конференции по коренным народам. Вместе с тем большинство государств еще не включили принцип свободного, предварительного и осознанного согласия в национальное законодательство, в связи с чем сложно гарантировать широкое применение этого принципа на практике. В таких обстоятельствах добровольно данное обязательство частных компаний использовать принципы свободного, предварительного и осознанного согласия при взаимодействии с коренными народами может помочь внедрить эти принципы на практике де-факто, что в свою очередь будет способствовать принятию законодательных реформ.

9. Более того, во многих случаях, когда имеется добрая воля, частные компании обладают большей гибкостью в осуществлении принципа свободного, предварительного и осознанного согласия, чем государственные структуры. В то время как государства дают обязательства соблюдать принцип свободного, предварительного и осознанного согласия в международных правовых документах и национальном законодательстве, частный сектор делает это через публичные обязательства, политику в отношении коренных народов, отраслевые стандарты и сертификацию. Такие обязательства столь же значимы для компаний, как и для самих государств, в частности потому, что любое нарушение обязательств приведет как к репутационному ущербу, так и к финансовым рискам и потерям.

10. С учетом того, что практика в отношении изъятия свободного, предварительного и осознанного согласия быстро развивается и меняется, данное исследование включает в себя тематические исследования и методологию их применения. В связи с этим данный доклад следует рассматривать как дополнение к исследованиям Постоянного форума по вопросам коренных народов,

⁴ A/HRC/39/62, п. 56.

Экспертного механизма по правам коренных народов и Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов. Настоящий доклад является результатом обсуждения вопроса о свободном, предварительном и осознанном согласии и других правозащитных принципов должной осмотрительности, которое Постоянный форум провел на совещании Группы экспертов в 2021 году, и подготовлен на основе рекомендации, вынесенной на двадцать первой сессии Постоянного форума, о подготовке доклада о практике, связанной с использованием свободного, предварительного и осознанного согласия. Примеры, упомянутые в настоящем докладе, включают несколько примеров, обсуждавшихся на параллельном мероприятии под названием «Достижение свободного, предварительного и осознанного согласия: наращивание потенциала и опыт коренных народов», проведенном в ходе двадцать первой сессии Постоянного форума, и на других мероприятиях, в которых автор принимал участие или материалы которых он имел возможность изучить.

II. Целостность и уникальность элементов свободного, предварительного и осознанного согласия

11. Четыре элемента свободного, предварительного и осознанного согласия неделимы; с учетом их взаимосвязи и взаимозависимости ни один из них не может использоваться изолированно друг от друга. Отсутствие целостности всех элементов переговоров на основе свободного, предварительного и осознанного согласия может привести к возникновению вопросов относительно достигнутых положительных результатов.

12. Элемент «свободное» относится не только к свободе соглашаться или не соглашаться с предлагаемым проектом, но и к свободе определять условия и обоснования для принятия решения. Коренные народы должны иметь возможность отозвать свое согласие, если нарушаются согласованные условия. Элемент «свободное» относится ко всему процессу переговоров; коренные народы должны иметь возможность свободно вступать в переговоры, свободно выходить из них или воздерживаться от участия. Они должны иметь право свободно выбирать своих представителей или органы для участия в процессе от их имени и разрабатывать свои подходы к консультациям на основе принципа свободного, предварительного и осознанного согласия. Менее очевидным является то, что коренные народы должны иметь возможность вести внутреннее обсуждение или иметь внутренние разногласия и выбирать методы решения таких внутренних вопросов, касающихся предлагаемых проектов.

13. Процедура получения свободного, предварительного и осознанного согласия должна осуществляться заблаговременно до начала реализации любого проекта, чтобы имелось достаточно времени для получения и изучения первоначальной информации, избрания уполномоченных представителей для работы в ходе консультаций и переговоров, участия в консультациях и представления комментариев на всех этапах процесса. Компании должны заранее информировать участников, вовлеченных в процедуру, обо всех встречах, важных событиях или изменениях с использованием всех доступных способов коммуникации.

14. Элемент «предварительное» четко указывает на момент, предшествующий началу реализации проекта, затрагивающего коренные народы. Вместе с тем вопрос о предварительном уведомлении влечет за собой один из самых сложных вопросов: что следует считать отправной точкой проекта? Если считается, что получение дохода является одним из существенных факторов в любой предпринимательской деятельности, то наиболее логичной отправной точкой будут инвестиции. После вложения инвестиций частные компании будут защищать их

даже в ущерб правам коренных народов. В связи с этим процесс получения свободного, предварительного и осознанного согласия должен начинаться на ранних стадиях разработки концепции и проекта предлагаемой деятельности до того, как будут вложены какие-либо инвестиции, что обеспечит время, необходимое коренным народам для начала их собственного процесса принятия решений. Коренные народы должны постоянно получать информацию о ключевых этапах процесса, включая подачу заявления на получение разрешения или лицензии, разработку плана проекта и участие в геологоразведке (в случае добывающей промышленности).

15. Инвестиции, связанные с планированием и процедурами обеспечения должной осмотрительности, имеют решающее значение для начала переговоров и предоставления информации о потенциальных рисках и воздействии на окружающую среду, культуру, род занятий, традиционный образ жизни и права человека коренных народов. Информация о планах проекта и результатах процедуры обеспечения должной осмотрительности должна быть предоставлена соответствующим коренным народам. Вместе с тем на практике некоторые компании склонны держать планы проектов в полном секрете, называя их коммерческой или профессиональной тайной. В 2021 году в ходе виртуального регионального диалога по Восточной Европе, Российской Федерации, Центральной Азии и Закавказью Постоянный форум был проинформирован о подобном случае в Республике Карелия, Российская Федерация, когда частная лесозаготовительная компания отказалась предоставить план вырубki леса, сославшись на крупные корпоративные инвестиции, вложенные в разработку плана. Вместе с тем в ходе дальнейших переговоров с народом вепсов компания согласилась предоставить им этот план.

16. Уже есть широкое понимание того, что коренные народы должны получать полную и достоверную информацию о проекте и всех его стадиях и предлагаемых альтернативах, в том числе о воздействии на землю и ресурсы, продолжительности, смягчении последствий, а также о финансовых выгодах и выгодах с точки зрения занятости. Элемент «осознанное» означает, что коренные народы должны узнать о предложениях компаний относительно методов и правил проведения переговоров на основе принципа свободного, предварительного и осознанного согласия, рассмотрения жалоб и принятия последующих мер. Коренные народы должны быть проинформированы об их правах и соответствующих законах, международных документах и стандартах. Вся информация должна доводиться до сведения коренных народов в форме, обеспечивающей возможность предварительного изучения этой информации. При необходимости материалы или их часть должны быть переведены на языки коренных народов, а квалифицированный переводчик должен присутствовать на встречах и консультациях в течение всей процедуры, касающейся свободного, предварительного и осознанного согласия. Коренные народы должны иметь возможность задавать вопросы в устной и письменной форме, чтобы прокомментировать предоставленные материалы и документы и внести свои собственные предложения.

17. Основная цель элемента «осознанное» заключается в том, чтобы представители коренных народов не только имели доступ к информации, но также могли ее понимать и анализировать. Могут возникнуть некоторые недоразумения, связанные с коннотациями, которые терминология может иметь в разных языках. Например, английское слово “informed” в юридических терминах, касающихся свободного, предварительного и осознанного согласия, переводится на русский язык как «осознанное», что имеет более широкое значение, чем просто английское слово “informed”. Согласно этой концепции коренные народы будут не только получать необходимую информацию, но и иметь возможность коллективно обсудить ее с учетом их традиционной системы принятия решений и

внутреннего процесса и принять осознанное решение. Это означает, что они не только получают информацию, но и понимают ее. Перевод на языки коренных народов может дать понимание собственных концепций коренных народов и дополнительное понимание того, как должен быть организован процесс. В Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов на ливви-ковском наречии карельского языка английское слово “informed” переведено тремя словами sellitetty da ellendetty (буквально «объясненный и понятый»). Вместе с тем в родственном финском языке перевод tietoon perustuva («основанный на информации») ближе к английскому. В любом случае простое предоставление информации без обеспечения возможности и способности коренных народов осмыслить эту информацию в рамках своей системы часто приводит к непониманию и невозможности достижения соглашения.

18. Консультации на основе принципа свободного, предварительного и осознанного согласия должны охватывать всех членов сообщества. Компании должны информировать общины коренных народов в максимально возможной степени, выявлять все уязвимые группы и учитывать их мнения. В число этих групп могут входить пожилые люди, молодежь, женщины, дети и люди с инвалидностью. Помимо выявления членов общины и органов, принимающих решения, компании должны находить и информировать заинтересованные стороны, такие как неправительственные организации, головные структуры, уполномоченные по правам человека, советы уполномоченных представителей и советы старейшин.

19. Условия получения согласия должны быть оговорены в письменном соглашении о свободном, предварительном и осознанном согласии, заключенном между компанией и соответствующими коренными народами, племенем, поселением, деревней, общиной или социальной подгруппой.

III. Развитие процессов, касающихся свободного, предварительного и осознанного согласия, на практике

20. В исследовании Экспертного механизма по правам коренных народов, посвященном договорам, соглашениям и другим конструктивным договоренностям, включая мирные соглашения и инициативы по примирению, и их конституционному признанию⁵, было отмечено, что в ряде социально-культурных регионов существует тенденция, когда коренные народы и компании заключают прямые соглашения между собой с участием или без участия правительства. Кроме того, была отмечена необходимость обеспечения потенциала и ресурсов для участия коренных народов в подготовке и реализации соглашений и договоров.

21. Как было отмечено на совещании Группы экспертов, в Канаде и Российской Федерации некоторые частные компании взаимодействуют с коренными народами на основе принципов свободного, предварительного и осознанного согласия. Кроме того, на этом совещании было отмечено, что «государствам следует осуществлять надзор за выполнением таких соглашений в рамках своей обязанности получать свободное, предварительное и осознанное согласие, даже если они не являются стороной этих соглашений»⁶. Такая практика частного сектора является источником информации для базы данных, содержащей успешные примеры, типичные ошибки и извлеченные уроки, которые в свою очередь формируют теорию и практику, касающуюся свободного, предварительного и

⁵ A/HRC/51/50.

⁶ E/C.19/2022/6, п. 35.

осознанного согласия. Международное сообщество должно поощрять эволюционное формирование практики посредством сбора обширной документации и обмена опытом.

22. Примеры обстоятельств, при которых требуется получение и документирование свободного, предварительного и осознанного согласия, включают инвестиции и операции, которые оказывают воздействие на традиционный образ жизни и земли, которые являются местом проживания или являются объектом традиционного владения или традиционного использования, например промышленная разработка недр (минералы, газы и т.д.), на природную поверхность (вода, древесина, рыба, северные олени и т.д.) и культурные ресурсы (артефакты, ремесла и традиционные знания коренных народов); приобретение земли для строительства физической инфраструктуры, включая вспомогательные объекты (электростанции и линии электропередач, газопроводы, судостроительные верфи, вертолетные площадки и т.д.) и связанные с ними сооружения (дорожные сети, порты и т.д.); физическое переселение семей из их поселков и деревень; снос и перенос священных мест (захоронений и т.д.); маршруты транспортировки, места и методы хранения и сброс химических веществ и опасных материалов.

23. В случаях, когда коренные народы и компании уже имеют взаимное соглашение, определяющее текущее сотрудничество, или когда компании отвечают на прямой и конкретный коллективный запрос коренных народов, возможно, нецелесообразно или нежелательно инициировать новый процесс получения свободного, предварительного и осознанного согласия. Например, промышленные компании на российском Таймыре инвестируют в строительство новых домов и цехов по переработке мяса в деревнях коренных народов⁷. В Мурманской области представители коренного народа саами просили промышленные компании инвестировать в возрождение оленеводства⁸. В этих случаях коренные народы уже обозначили свои цели или согласовали предоставление выплат.

24. В других случаях, особенно в случаях, касающихся категорий земельных прав и переселения, в международных стандартах содержится строгое требование о получении свободного, предварительного и осознанного согласия. В качестве важного примера можно привести недавний пример событий на Таймыре⁹. Поселок Тухард — это поселение, которое было построено рядом с газопроводом в 1970-х годах на землях кочевого ненецкого народа. Со временем представители коренного народа стали селиться во временных зданиях вахтовиков или строить собственные здания из подручных материалов. В соответствии с недавно измененным федеральным законодательством размещение жилья в промышленной зоне запрещено по соображениям, касающимся обеспечения безопасности и охраны здоровья. Несмотря на то, что законодательство не содержало требования о получении свободного, предварительного и осознанного согласия, группа «Норильский никель» (владелец предприятия-поставщика газа, работающего в поселке) решила провести переговоры о переселении с использованием принципа свободного, предварительного и осознанного согласия. Компания наняла независимых экспертов, провела процедуру обеспечения должной осмотрительности и широкую информационную кампанию среди жителей поселка и заинтересованных сторон, выявила уязвимые группы, провела три

⁷ Такое строительство является частью пятилетней программы поддержки и развития коренных малочисленных народов Таймыра. См. «Норникель», «“Норникель” построил новое жилье в поселке Усть-Авам», 13 июля 2022 года.

⁸ Консультации между компанией «Норникель» и коренными народами Мурманской области.

⁹ См. <https://fpic.kmnsoyuz.ru/?lang=en>.

раунда консультаций перед заключением соглашения и задокументировала этот процесс.

25. Среди сложностей, возникших в деле о Тухарде, стоит упомянуть несколько следующих сложностей: а) до начала консультаций у жителей поселка не было органа, принимающего решения; б) общение с оленеводами было ограниченным из-за их кочевого образа жизни и ограниченной сезонной географической доступности поселка; в) прошлый опыт вызвал недоверие населения; и д) оленеводы живут в тундре, но имеют тесные культурные и семейные связи с жителями поселка. Для преодоления трудностей компания предложила следующие решения: е) для выполнения функции координатора была приглашена организация коренных народов; ф) коренные народы получили время и юридическую помощь для того, чтобы самостоятельно и в соответствии со своими собственными процедурами создать орган для принятия решений, связанных с процессом получения свободного, предварительного и осознанного согласия; г) компания взаимодействовала с региональными и федеральными головными организациями коренных народов, парламентариями из числа коренных народов и уполномоченным по правам человека; х) оленеводы не подлежали переселению, и их права и потребности были в центре внимания в ходе консультаций; и) компания создала механизм рассмотрения жалоб; и ж) до фактического начала консультаций компания получила согласие коренных народов на использование принципа свободного, предварительного и осознанного согласия.

26. Хотя законодательное требование о создании санитарно-защитной зоны предполагает переселение жителей, в ходе переговоров с компанией коренные народы Тухарда имели право сказать «да», «нет» и «да с условиями» на предложение о программе переселения. В случае выбора варианта «нет» дальнейшая ответственность за проведение переговоров с коренными народами легла бы на местные органы власти. Государственные органы не были участником переговоров, однако на переговорах присутствовали представители муниципальных органов власти и парламентарии, представляющие коренные народы в данном избирательном округе. Местные органы власти обязались проводить мониторинг выполнения достигнутого соглашения и гарантировать его выполнение в соответствии с законодательством. Консультативные встречи между представителями коренных народов и компании проводились в соответствии с их собственными правилами и традициями под председательством лица, выбранного из числа коренных народов. Все наблюдатели и другие вовлеченные стороны не присутствовали во время фактического процесса принятия решений представителями коренных народов.

27. Процесс переговоров включал принятие коллективных решений на уровне всей общины и индивидуальных решений на уровне домохозяйств. Разумеется, ни один отдельный человек не может принимать решения от имени коллектива или в отношении коллективных прав. Коллективно тухардская община решила сказать «да» программе переселения, выбрала место переселения и обсудила условия дачи согласия. Через свой орган, принимающий решения, коренные народы контролировали проведение переписи населения для выявления людей, имеющих право на получение новых домов, рассмотрели техническое задание для архитектурного конкурса и представили рекомендации в отношении строительных материалов и визуальных характеристик нового поселка. Кроме того, они обеспечивали соблюдение культурных, социальных и экономических прав оленеводов и поддерживали другие виды связей с поселком. Коренные народы гарантировали, что новый поселок будет построен на территории традиционного проживания поблизости от старого поселка Тухард в его существующих границах и что в нем будут предоставлены возможности для развития всем людям, связанным с Тухардом. Хотя компания стремилась содействовать

сохранению традиционного образа жизни общины, домохозяйствам была предоставлена возможность переселиться в город или другой поселок. В связи с этим после получения коллективного согласия домохозяйства могли в индивидуальном порядке решать, переселяться ли им в новый поселок или переехать в другое существующее поселение. Поскольку план переселения должен быть реализован в 2026 году, консультации были проведены заблаговременно, и был обеспечен «предварительный» элемент получения свободного, предварительного и осознанного согласия.

28. Интересно отметить, что в случае Тухарда несколько представителей коренных народов критиковали компанию за то, что она начала процедуру получения свободного, предварительного и осознанного согласия, поскольку считали, что компания пытается отсрочить фактическое строительство новых домов или даже скрыть бездействие под прикрытием риторики о правах человека и международных стандартах. В связи с тем, что строительство новых домов было долгожданным проектом, компании пришлось убеждать коренные народы в том, что процесс, основанный на свободном, предварительном и осознанном согласии, важен для укрепления осуществления соглашения и расширения возможностей общины.

29. Хотя Тухард нельзя считать классическим случаем «свободного, предварительного и осознанного согласия на переселение» из-за законодательных требований по переселению жителей поселка, этот случай соответствует критериям и основан на эффективной методике проведения переговоров на основе принципа свободного, предварительного и осознанного согласия. В конечном итоге благодаря применению компанией принципа свободного, предварительного и осознанного согласия и его принятию жителями поселка позиция коренных народов стала более сильной, соглашение — более надежным, его дальнейшая реализация — более прозрачной, а компания — более подотчетной. Процесс получения свободного, предварительного и осознанного согласия способствовал построению отношений на основе доверия и взаимного уважения, что стало фактором эффективного и справедливого выполнения всех условий, предусмотренных соглашением.

30. В Ямало-Ненецком автономном округе Российской Федерации проект «Ямал СПГ» (СПГ — сжиженный природный газ), предусматривающий строительство крупнейшего в мире и первого в Арктике завода по производству сжиженного природного газа, затрагивал традиционный образ жизни и оленеводческую деятельность кочевого ненецкого народа. Группа компаний, участвовавших в проекте, начала проводить первые мероприятия по обеспечению должной осмотрительности в 2010 году за четыре года до получения лицензии и за семь лет до начала промышленной деятельности. Инициаторы проекта провели этнологические, исторические, культурные и археологические исследования, организовали информационную кампанию и предложили план получения свободного, предварительного и осознанного согласия. В 2013 и 2014 годах были проведены три раунда переговоров между инициаторами проекта и коренными народами, в результате этих переговоров было подготовлено письменное заявление о выражении свободного, предварительного и осознанного согласия. Как и в предыдущем случае, соответствующие коренные народы создали орган принятия решений — совет представителей. Заявление о выражении свободного, предварительного и осознанного согласия включало ссылку на согласованный план коренных народов (план содействия развитию), который предусматривал меры по сведению к минимуму и смягчению воздействия, местную программу в области занятости и образования, усилия по наращиванию потенциала общин и домохозяйств, а также механизмы совместного использования выгод, такие как строительство жилья и социальной инфраструктуры, заводов по переработке

продукции, произведенной на основе традиционных промыслов и ремесел, транспортных объектов, поддержку организаций, возглавляемых коренными народами, и проекты в области науки, спорта, культуры и языка. Взаимодействие после получения свободного, предварительного и осознанного согласия включало консультации с коренными народами, мониторинг коренными народами реализации плана коренных народов, социологические исследования, механизм рассмотрения жалоб и восстановление экосистем с использованием традиционных знаний коренных народов¹⁰.

31. Еще один случай из Российской Федерации, который привлек большое внимание Постоянного форума, касался свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов Сахалина на пятилетний план развития коренных народов, совместно реализуемый компанией «Сахалинская Энергия», правительством Сахалинской области и региональным советом уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Сахалинской области. Подготовленный тремя сторонами проект плана обсуждался на консультативных встречах и был принят на конференции делегатами из всех семи муниципалитетов Сахалина с использованием принципа свободного, предварительного и осознанного согласия. Результаты консультаций оценил независимый эксперт. Программа направлена на предотвращение и сведение к минимуму воздействия проекта, известного как «Сахалин-2», на коренные народы, улучшение качества их жизни и поддержку их устойчивого развития. Коренные народы принимают непосредственное участие в управлении реализацией плана, в том числе в распределении средств, через его совет управляющих и совет фонда по устойчивому развитию. Коллективное согласие на реализацию последнего плана развития на 2021–2025 годы было дано на конференции в 2021 году. Этот случай говорит о том, что, хотя международные стандарты не содержат конкретного требования о получении свободного, предварительного и осознанного согласия для механизмов совместного использования выгод, оно применимо и способствует более эффективному проведению переговоров.

32. В отсутствие законодательного требования о получении свободного, предварительного и осознанного согласия в Соединенных Штатах Америки некоторые компании проводят консультативные процессы с использованием элементов свободного, предварительного и осознанного согласия (процессы, подобные получению свободного, предварительного и осознанного согласия). В рамках проекта корпорации «Эль-Пасо» (ныне «Киндер Морган») по трубопроводу «Руби» в Соединенных Штатах поставляется природный газ с месторождения в бассейне Скалистых гор на западное побережье через штаты Вайоминг, Юта, Невада и Орегон. Строительство трубопровода протяженностью 1090 км было санкционировано в январе 2009 года, а ввод в эксплуатацию состоялся в июле 2011 года. В процессе консультаций, предусмотренных законодательством Соединенных Штатов, приняли участие более 40 групп коренных народов (племена и нации коренных американцев), проживающих вблизи маршрута трубопровода или имеющих духовную связь с затрагиваемыми территориями. Кампания по взаимодействию в рамках проекта проводилась с целью документирования и учета проблем коренных народов, сохранения их исторического и культурного наследия и наращивания их потенциала. С точки зрения компании такой подход помог снизить риски и ограничить ответственность, хотя некоторые племенные структуры управления и экологические группы продолжали выступать против проекта. С точки зрения племен, которые решили принять участие в консультациях, проект расширил их возможности по взаимодействию с компаниями,

¹⁰ Яна Дордина, выступление на Международном форуме «Государственно-частное партнерство в сфере устойчивого развития коренных народов», Мурманск, Российская Федерация, 11 октября 2022 года.

занимающимися добычей природных ресурсов, предоставил возможности для трудоустройства и улучшил обмен информацией внутри общин о культурной практике, священных местах и знаниях о растениях¹¹.

IV. Свободное, предварительное и осознанное согласие как процесс и диалог

33. Как было указано в исследовании Экспертного механизма по правам коренных народов о свободном, предварительном и осознанном согласии, «процесс получения свободного, предварительного и осознанного согласия иногда рассматривается [частным сектором] как чисто процессуальный, а не как ориентированный на защиту прав человека. Иногда он воспринимается как жест доброй воли в адрес коренных народов, превращаясь из инструмента защиты интересов правообладателей в механизм на службе интересов третьих сторон¹²». Вместе с тем получение свободного, предварительного и осознанного согласия все же следует рассматривать как длительный и всеохватывающий процесс, характеризующийся определенными процедурами, которые должны быть согласованы сторонами.

34. Подобно тому, как свободное, предварительное и осознанное согласие имеет необходимые элементы, так и процесс получения свободного, предварительного и осознанного согласия также имеет такие элементы: процесс получения свободного, предварительного и осознанного согласия не может быть реализован отдельно от обеспечения должной осмотрительности, оценки воздействия и разработки плана коренных народов, мер по сведению к минимуму и смягчению последствий и выплате компенсаций и переговоров в духе доброй воли, сопровождающих переход от одного этапа к другому, а также мониторинга и последующих действий по выполнению соглашений.

35. Переговоры в духе доброй воли — это консультации, проводимые с использованием культурно приемлемых процедур с целью достижения соглашения на справедливых условиях¹³. Такие переговоры предусматривают со стороны всех сторон: а) готовность участвовать в процессе и быть доступными для встреч в разумные сроки и с разумной периодичностью; б) предоставление информации, необходимой для проведения переговоров на основе полной информации; в) изучение ключевых важных вопросов; г) использование взаимоприемлемых процедур проведения переговоров; е) готовность изменить первоначальную позицию и изменить предложения, если это возможно; и ф) предоставление достаточного времени для принятия решений¹⁴. Переговоры в духе доброй воли направлены на поиск доступных вариантов разрешения разногласий, при этом основное внимание уделяется установлению отношений взаимного уважения между сторонами и устранению любого дисбаланса сил на переговорах¹⁵.

¹¹ Jennifer H. Weddle, “Navigating cultural resources consultation: collision avoidance strategies for federal agencies, project proponents, and tribes”, *Proceedings of the 60th Annual Rocky Mountain Mineral Law Institute*, vols. 22–1 (2014).

¹² A/HRC/39/62, п. 54.

¹³ S. James Anaya and Sergio Puig, “Mitigating state sovereignty: the duty to consult with indigenous peoples”, *University of Toronto Law Journal*, vol. 67, No. 4 (fall 2017).

¹⁴ International Finance Corporation, “Guidance note 7: indigenous people”, corresponding performance standard 7, 1 January 2012.

¹⁵ International Council on Mining and Metals, *Good Practice Guide: Indigenous Peoples and Mining*, 2nd ed. (London, 2015).

36. На протяжении всего процесса необходимо участие органа коренных народов, принимающего решения, и, что самое важное, коренные народы должны иметь возможность непосредственно влиять на принятие решений в процессе проведения переговоров.

37. Частной компании в процессе обеспечения должной осмотрительности может быть сложно определить законного партнера по переговорам с учетом возможных особенностей и вариативности традиционных и современных институтов самоуправления и принятия решений коренных народов. Бывают случаи, когда таких органов не существует, поэтому необходимо предоставить время, чтобы коренные народы могли создать такие органы в соответствии со своими собственными процедурами и традициями. Некоторые кочевые коренные народы в Российской Федерации, проживающие на обширных территориях протяженностью в тысячи километров и являющиеся малочисленными народами, не имеют вертикально интегрированных институтов самоуправления, представляющих весь народ и все его общины. Компании, которые взаимодействуют со многими коренными народами, имеющими различные источники средств к существованию и системы самоуправления, должны быть готовы к построению многоаспектного диалога и учитывать различные концепции и философию, принятые партнерами из числа коренных народов. Конечно, такие компании должны обладать более глубокими внутренними экспертными знаниями и более сложной структурой ведения диалога с коренными народами. Необходимо приложить больше усилий для изучения разнообразных институтов самоуправления и принятия решений. Попытку изучить подобную практику в регионе Восточной Европы, Российской Федерации, Центральной Азии и Закавказья предприняли три члена Постоянного форума — Алексей Цыкарев, Григорий Лукьянцев и Свен-Эрик Соосаар¹⁶.

38. После определения или создания органа, принимающего решения, соответствующие коренные народы должны иметь возможность выступать от своего имени в процессе переговоров как перед частной компанией, так и перед внешними сторонами, такими как средства массовой информации и правозащитное сообщество. Только орган, представляющий интересы затронутой группы или общины, имеет право вести переговоры, в то время как со всеми остальными сторонами, включая правозащитников и неправительственные организации, следует консультироваться как с заинтересованными сторонами. Например, в случае переселения из Тухарда у соответствующей общины коренного ненецкого народа не было местного органа принятия решений, и его пришлось создать. Ассоциация коренных малочисленных народов Таймыра Красноярского края, федеральная головная организация — Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и другие учреждения ненцев играли консультативную роль в переговорах, в то время как созданный местный орган власти коренных народов взял на себя роль главного переговорщика и представлял интересы общины и оленеводов, зарегистрированных в поселке. Принимающий решения орган, созданный для процесса получения свободного, предварительного и осознанного согласия, состоял из шести женщин и одного мужчины и уже играет более значительную роль в самоорганизации, не ограничиваясь переговорами о переселении.

39. Коренные народы должны иметь возможность определять свои собственные методы работы в ходе переговоров и оценки воздействия в рамках процесса получения свободного, предварительного и осознанного согласия. В то же время никто не должен навязывать им виды практики, которые были успешно использованы в других социокультурных регионах. Нет причин заставлять коренные

¹⁶ См. E/C.19/2021/8.

народы вступать в переговоры и использовать принцип свободного, предварительного и осознанного согласия, если они не считают это необходимым. Никто не должен навязывать им методы работы, протоколы или опыт и передовую практику других социокультурных регионов. Коренные народы, а также их постоянные или временные органы принятия решений, созданные в рамках процесса получения свободного, предварительного и осознанного согласия, должны иметь право разрабатывать собственные методы работы или адаптировать существующий опыт. В то же время не следует им навязывать никакие методы и протоколы даже с благими намерениями, так же как нельзя им навязывать и само участие в процессе получения свободного, предварительного и осознанного согласия.

40. Подписание соглашения о получении свободного, предварительного и осознанного согласия — это не конец процесса, а скорее начало долгосрочных отношений. В ходе фактической реализации проекта необходимо постоянное участие коренных народов, функциональный механизм рассмотрения жалоб и доступ к внешним средствам правовой защиты, а также средства мониторинга и оценки.

41. Процесс, касающийся свободного, предварительного и осознанного согласия, — это постоянный процесс обучения, в ходе которого частные компании, коренные народы и государства учатся друг у друга и на собственном опыте. Внедрение идеи о получении свободного, предварительного и осознанного согласия какой-либо ведущей промышленной компанией посредством взаимного обучения и установления стандартов может вдохновить другие организации добровольно принять идею о получении свободного, предварительного и осознанного согласия, или они могут сделать это под давлением общественности. С другой стороны, существует риск обратного эффекта, когда планка устанавливается слишком высоко и сразу же появляется большое количество носителей прав, требующих получения свободного, предварительного и осознанного согласия в одной и той же стране. Количество запросов на проведение такой процедуры может расти в геометрической прогрессии, и такой эффект снежного кома может напугать как органы власти, так и промышленные компании, которые могут оказаться не готовы к стремительному развитию событий. Например, у них могут отсутствовать ресурсы, политика взаимодействия с коренными народами, методологии или эксперты, необходимые для полноценного участия в процессах получения свободного, предварительного и осознанного согласия. Может сформироваться новая реальность, в которой одни компании готовы играть по правилам получения свободного, предварительного и осознанного согласия, а другие компании отвергают или дискредитируют эту практику.

42. В связи с этим особенно важно дать понять, что применение принципа свободного, предварительного и осознанного согласия — это процесс, которому можно и нужно учиться, и что необходимы прецеденты, чтобы государства не боялись этого принципа, а другие компании могли его перенять. Накопление положительного опыта может способствовать появлению внутренних стандартов применения принципа свободного, предварительного и осознанного согласия.

V. Свободное, предварительное и осознанное согласие и концепция справедливости

43. В своем докладе о предприятиях добывающей отрасли Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов упомянул об ориентированных на права человека, равноправных, справедливых соглашениях и партнерских отношениях как результате переговоров на основе принципа свободного,

предварительного и осознанного согласия. Определение справедливого соглашения должно быть уточнено с точки зрения как коренных народов, так и промышленных компаний.

44. Соглашения, в которых соблюдается принцип свободного, предварительного и осознанного согласия, дают компаниям возможность развивать более устойчивую предпринимательскую деятельность в долгосрочной перспективе благодаря предотвращению политических, социальных, репутационных и финансовых рисков. Подход, основанный на свободном, предварительном и осознанном согласии, позволяет выстраивать долгосрочные отношения с коренными народами на основе взаимного доверия и уважения. Аналогичным образом применение принципа свободного, предварительного и осознанного согласия способствует снижению стоимости проекта, как это было в случае с трубопроводом «Руби», хотя он и не является классическим примером реализации принципа свободного, предварительного и осознанного согласия. Примером противоположного сценария является трубопровод «Дакота экссес», в связи с которым инициаторы проекта понесли убытки в размере миллиардов долларов.

45. С точки зрения коренных народов гарантии, касающиеся свободного, предварительного и осознанного согласия, чрезвычайно важны для укрепления правозащитного подхода к развитию. Свободное, предварительное и осознанное согласие позволяет изменить парадигму, с тем чтобы коренные народы воспринимались как носители прав, а не как заинтересованные стороны.

46. Если согласиться с тем, что подписание соглашения — это не конец, а только начало отношений между коренными народами и частными компаниями, то справедливость соглашения будет доказана тем, выдержит ли оно испытание временем, насколько устойчивым оно будет и будет ли оно выполняться сторонами. Если условия не выполняются или каждая сторона понимает их по-разному, то община коренных народов имеет право выйти из соглашения и отозвать свое свободное, предварительное и осознанное согласие.

47. Финансовые компенсации и инвестиции не могут быть мерилем справедливости (по меньшей мере сами по себе). Деньги не заменяют права коренных народов, их землю и культуру. Например, для ненецкого народа олени имеют материальную ценность, но для оленевода они также имеют сакральное значение. Трудно подсчитать ущерб, нанесенный культуре и языку. Справедливое соглашение выражается не в финансах, а в уважении к людям, на территории которых компания хотела бы работать¹⁷.

48. Как отметил Председатель Постоянного форума Дарио Хосе Мехия Монтальво, «для сохранения своей самобытности коренным народам необходимы три ключевые возможности: возможность владеть своими землями, возможность мыслить как предки и, наконец, возможность самостоятельно принимать решения. Когда мы говорим о свободном, предварительном и осознанном согласии, мы помещаем эти возможности в правовые рамки»¹⁸. Все три возможности

¹⁷ Антонина Горбунова, член Экспертного механизма по правам коренных народов, выступление на Международном форуме «Государственно-частное партнерство в сфере устойчивого развития коренных народов», Мурманск, Российская Федерация, 11 октября 2022 года.

¹⁸ Дарио Хосе Мехиа Монтальво, Председатель Постоянного форума, выступление на параллельном мероприятии Экспертного механизма по правам коренных народов, «Соглашения между промышленными компаниями и коренными народами: практика свободного, предварительного и осознанного согласия и наращивание потенциала», 7 июля 2022 года.

вместе представляют концепцию справедливости с точки зрения коренных народов.

49. Специалисты-практики и эксперты, занимающиеся оценкой соглашений и переговоров на основе принципа свободного, предварительного и осознанного согласия, считают, что консультации на основе принципа свободного, предварительного и осознанного согласия — это будущее предпринимательской деятельности и взаимодействия с коренными народами. Фирма «Межкультурные консультационные услуги» совместно с Непальской федерацией коренных народов разработала концепцию новой парадигмы участия коренных народов в проектах¹⁹. Эта концепция отходит от парадигм, предшествовавших Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, таких как «не навреди» и «широкая поддержка общины», и предусматривает модель, согласно которой коренные народы рассматриваются как партнеры и лица, принимающие решения, и имеют существенный контроль над всем процессом взаимодействия, включая диалоги до реализации проекта, переговоры по соглашению, реализацию проекта и отношения после его реализации. Эта парадигма, основанная на широком участии, предполагает налаживание партнерских отношений, а не консультирование, и учет мнений общин. Новая парадигма основана на уроках, извлеченных из конкретных проектов, таких как проект компании «Сахалинская Энергия» в Российской Федерации и проект гидроэлектростанции «Верхняя Трисули-1» в Непале. Этот подход вводит новый набор соглашений и новый состав участников взаимодействия. Соглашение о процессе получения согласия содержит конкретные сведения о процессе получения свободного, предварительного и осознанного согласия, заявление о согласии документирует одобрение проекта, а план коренных народов предусматривает условия, меры и обязательства. В соглашении о реализации трехстороннего плана коренных народов описаны функции, обязанности и права частного предприятия, государственных органов власти и общины коренных народов. При необходимости может быть подписано соглашение о нерешенных вопросах. Процесс взаимодействия предусматривает проведение трех раундов консультаций, повышение осведомленности и наращивание потенциала общины коренных народов и персонала, занятого в проекте, и привлечение организации-координатора для реализации принципа свободного, предварительного и осознанного согласия, которая организует и контролирует весь процесс. Это может быть организация, возглавляемая коренным народом, но не обязательно представляющая затронутую общину. Затронутая община представлена консультативным советом и его рабочими группами, которые совместно с компанией и государственными органами власти разрабатывают документы, касающиеся свободного, предварительного и осознанного согласия. В диалоге после получения свободного, предварительного и осознанного согласия органы, созданные для процесса получения свободного, предварительного и осознанного согласия, становятся руководящим органом для реализации и оценки плана коренных народов. Хотя новая парадигма является лишь одной из возможных идей, связанных с организацией процесса реализации принципа свободного, предварительного и осознанного согласия, тем не менее, она хорошо сформулирована и уже доказала свою эффективность на практике.

¹⁹ Грег Гульдин, «Осуществление свободного, предварительного и осознанного согласия: наращивание потенциала и опыт коренных народов», выступление на параллельном мероприятии Постоянного форума, 4 мая 2022 года.

VI. Свободное, предварительное и осознанное согласие как инструмент для наращивания потенциала

50. Двумя основными условиями успеха реализации принципа свободного, предварительного и осознанного согласия являются потенциал и способность коренных народов участвовать в консультациях с промышленными компаниями на равных условиях. Хотя компании имеют больше ресурсов и находятся в более выгодном положении, практика показывает, что участие в процессе консультаций и переговоров с использованием принципа свободного, предварительного и осознанного согласия позволяет обеим сторонам увеличить свой потенциал и уровень знаний и построить партнерство и отношения на основе взаимного уважения.

51. В большинстве случаев коренные народы находятся в маргинальном положении по сравнению с государствами и промышленными компаниями с точки зрения финансовых возможностей, юридической подготовки и наличия ресурсов. Если для должностных лиц и сотрудников компаний такие переговоры являются частью работы, то для коренных народов они являются дополнительными и зачастую очень тяжелым бременем с учетом значимости их земель и возможного ущерба для их культуры и традиционного образа жизни. В этой связи коренным народам необходимо создать условия для наращивания потенциала. Эти условия могут принимать форму независимой юридической помощи, создания независимого механизма рассмотрения жалоб и мероприятий по повышению уровня их знаний в технических областях, связанных с реализацией промышленных проектов. Такая помощь, предоставляемая компаниями или государствами, не должна приводить к манипулированию лидерами коренных народов или коррупции среди них.

52. Промышленные компании разрабатывают различные модели для расширения прав и возможностей и наращивания потенциала общин коренных народов, участвующих в реализации принципа свободного, предварительного и осознанного согласия, и консультаций с ними. В случае трубопровода «Руби» компания, реализующая проект, создала штатную структуру по связям с племенами коренных американцев, состоящую из консультантов, обладающих опытом в области защиты культурных ресурсов, смягчения воздействия на них и обращения с ними, а также группы юристов, которые работали непосредственно с племенами. Эта структура смогла укрепить доверие, отношения и взаимопонимание между компанией и племенами. Компания внесла вклад в укрепление потенциала и способности к взаимодействию коренных народов, инвестировав в обучение технических специалистов и наблюдателей по вопросам племенных культурных ресурсов, которые участвовали в исследовании культурных ресурсов и строительных работах. В случае с Тухардом соглашение о получении свободного, предварительного и осознанного согласия предусматривало предоставление компанией юридической и технической помощи и проведение ею обучения, чтобы коренные народы могли контролировать выполнение соглашения и эффективно взаимодействовать с компанией.

53. Для более эффективного соблюдения международных стандартов и прав коренных народов часто требуется увеличение потенциала и уровня знаний в промышленных компаниях. Как правило, в частной компании очень мало сотрудников, обладающих знаниями о таких правах, если такие сотрудники вообще есть, и эти сотрудники могут работать в отделе, занимающемся вопросами устойчивости или отношений с инвесторами. Вместе с тем для значимого взаимодействия необходимо более широкое понимание прав коренных народов в рамках всей деятельности компании.

54. Для получения знаний и наращивания потенциала компании должны тщательно документировать свою практику взаимодействия, организовывать внешний мониторинг и оценку и анализировать извлеченные уроки. Частные компании следует поощрять к развитию институциональной памяти и обучению персонала своими силами или с привлечением внешних специалистов.

55. На национальном уровне государства должны играть определенную роль в накоплении знаний и опыта, связанных со свободным, предварительным и осознанным согласием, обмене ими и их распространении. Совместные программы наращивания потенциала государств, научно-образовательных учреждений, частных компаний и организаций коренных народов обеспечивают применение более комплексного подхода. С 2021 года Московский государственный институт международных отношений и Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации совместно реализуют учебную программу по коренным малочисленным народам, которая включает в себя рассмотрение вопросов свободного, предварительного и осознанного согласия, а также практики взаимодействия между частными компаниями и коренными народами.

56. На международном уровне экспертные органы Организации Объединенных Наций по правам коренных народов способствуют укреплению потенциала коренных народов и промышленных компаний путем разработки рекомендаций и руководств по применению международных стандартов. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека имеет программу стипендий для коренных народов, а Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций предлагает учебную программу по предотвращению конфликтов, которая включает рассмотрение свободного, предварительного и осознанного согласия. Многие учреждения Организации Объединенных Наций и международные отраслевые сети разрабатывают руководящие принципы, касающиеся свободного, предварительного и осознанного согласия.

57. Как было указано в исследовании Экспертного механизма по правам коренных народов о свободном, предварительном и осознанном согласии, «высказывалась обеспокоенность по поводу многочисленных руководящих положений, регламентирующих применение принципа свободного, предварительного и осознанного согласия, в том числе по поводу используемых формулировок, которые зачастую не отличаются точностью и иногда ведут к двусмысленности, например в отношении того, когда возникает необходимость в оценке воздействия или когда следует начинать консультации»²⁰. Вместе с тем существуют примеры эффективных руководств, таких как «Свободное, предварительное и осознанное согласие: право коренных народов и рекомендуемые методы работы с местными общинами — практическое руководство для персонала проектных команд» Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций — всеобъемлющее и удобное для чтения руководство, в котором свободное, предварительное и осознанное согласие рассматривается как процесс и норма в области прав человека.

²⁰ A/HRC/39/62, п. 55.

VII. Выводы и рекомендации

58. Все стороны должны внести свой вклад в изменение парадигмы рассмотрения коренных народов в качестве носителей прав. Компании должны перестать рассматривать коренные народы в качестве заинтересованных сторон и вместо этого признать их коллективные и индивидуальные права.

59. Частный сектор должен принять новые подходы к долгосрочному взаимодействию с коренными народами на основе укрепления доверия и диалога. В качестве передовой практики следует рассматривать привлечение организации коренных народов в качестве посредника по вопросам свободного, предварительного и осознанного согласия и посредника между сторонами, ведущими переговоры.

60. Свободное, предварительное и осознанное согласие не следует отделять от других процессов, касающихся должной осмотрительности и диалога. Процесс получения свободного, предварительного и осознанного согласия является значимым, если в ходе процедуры обеспечения должной осмотрительности были определены затрагиваемые группы и сообщества и потенциальное воздействие на них, в том числе в отношении окружающей среды, прав человека, культуры, рода занятий и традиционного образа жизни. Такой процесс обеспечения должной осмотрительности в разных странах может иметь разные названия, например оценка социокультурного воздействия или этологическая экспертиза. Кроме того, невозможно отделить план коренных народов от процесса, касающегося свободного, предварительного и осознанного согласия, поскольку в нем прописаны меры по сведению к минимуму, смягчению и компенсации потенциального воздействия, выявленного в процессе обеспечения должной осмотрительности.

61. Свободное, предварительное и осознанное согласие может быть дано только представительными учреждениями коренных народов, выбранными самими людьми в соответствии с их собственными процедурами. Примерами таких учреждений могут быть должным образом избранный сельский совет, состоящий из представителей коренных народов, или группа старейшин, назначенных на основе консенсуса, в соответствии с законами, обычаями и традициями соответствующих коренных народов. Соблюдение этого международного стандарта может быть сложным в случаях, когда у коренных народов отсутствуют учреждения, которые могут служить в качестве органов принятия решений. Например, муниципальные органы в регионах, в которых проживают коренные народы, часто не являются надлежащими представителями ни конкретных интересов коренного населения, ни других типов организаций, таких как некоммерческие организации, занимающиеся проблемами коренных народов. В связи с тем, что эти органы и организации хорошо известны и доступны, у некоторых компаний может возникнуть соблазн договориться с ними, чтобы ускорить решение вопросов и создать видимость законного процесса получения свободного, предварительного и осознанного согласия в глазах средств массовой информации и акционеров. Однако такой ход событий не соответствует международным стандартам, нарушает принцип самоопределения коренных народов и подвергает компанию риску и тому, что она может быть привлечена за это к ответственности. Для решения этой проблемы хорошей практикой может стать создание коренными народами органов, принимающих решения, специально для проведения переговоров на основе принципа свободного, предварительного и осознанного согласия, а компаниям следует ожидать, что в некоторых случаях процесс получения свободного, предварительного и осознанного согласия должен включать время для формирования таких органов и развития их потенциала для проведения работы, связанной со свободным, предварительным и осознанным согласием.

62. В целях обеспечения соблюдения взаимных интересов и прав коренных народов частные компании должны: а) разработать конкретные меры и стратегии по взаимодействию с коренными народами; б) применять признанные международные стандарты; в) применять принципы, касающиеся окружающей среды, социальной сферы и управления; и д) применять политику принятия публичных обязательств перед коренными народами и предприятиями, представления им транспарентной отчетности и эффективной коммуникации с ними. Иногда принципы, касающиеся окружающей среды, социальной сферы и управления, и отраслевые стандарты, такие как сертификация Лесного попечительского совета для лесной промышленности, проверка соответствия в рамках Инициативы по ответственной добыче полезных ископаемых и стандарты Международного совета по горнодобывающей деятельности и металлам для горнодобывающей промышленности, лучше понимаются сотрудниками и освещаются в корпоративной политике. В связи с тем, что эти стандарты основаны на Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и международных нормах, эта ситуация не противоречит общей цели обеспечения прав коренных народов как части общей повестки дня компаний в области прав человека. Вместе с тем для компаний, работающих в тесном контакте с коренными народами, более предпочтительной практикой является разработка отдельных корпоративных мер и механизмов рассмотрения жалоб специально для взаимодействия с коренными народами. Это важно в свете того, что требование получения свободного, предварительного и осознанного согласия относится конкретно к взаимодействию с коренными народами и отличается от взаимодействия с местным населением или национальными меньшинствами.

63. Следует рекомендовать Учебному и научно-исследовательскому институту Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию и другими учреждениями Организации Объединенных Наций разработать специальную образовательную программу для промышленных компаний по взаимодействию с коренными народами, включающую принцип свободного, предварительного и осознанного согласия.

64. «Глобальный договор» Организации Объединенных Наций и его национальные сети должны играть более активную роль в распространении принципа свободного, предварительного и осознанного согласия и передового опыта среди своих компаний-членов, обмене информацией о международных стандартах и поощрении компаний к разработке собственной корпоративной политики взаимодействия с коренными народами. В рамках инициативы «Глобальный договор» следует способствовать тому, чтобы свободное, предварительное и осознанное согласие стало показателем успешной и цивилизованной предпринимательской деятельности.

65. Государства и система Организации Объединенных Наций должны оказывать помощь в переводе Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и руководящих принципов в отношении свободного, предварительного и осознанного согласия на языки коренных народов, а также содействовать в распространении переведенных текстов и анализировать языковые различия в юридической терминологии, касающейся свободного, предварительного и осознанного согласия. Система Организации Объединенных Наций должна публиковать версии руководящих принципов в отношении свободного, предварительного и осознанного согласия и обеспечить их легкую доступность для детей и других социальных подгрупп.

66. Группа Всемирного банка и академические круги должны инвестировать в исследования развивающейся практики, касающейся свободного, предварительного и осознанного согласия, и разработать руководящие принципы в отношении добровольного, предварительного и осознанного согласия для частного сектора.

67. С учетом того, что свободное, предварительное и осознанное согласие является инструментом для налаживания диалога, следует рекомендовать государствам, коренным народам и частному сектору изучить мандат Экспертного механизма по правам коренных народов, который позволяет содействовать диалогу между государствами, коренными народами и/или частным сектором.

68. Государства, коренные народы и частные компании должны совместно разработать национальные стандарты реализации прав коренных народов при осуществлении коммерческой деятельности и способствовать развитию государственно-частного партнерства в области устойчивого развития коренных народов. Процесс разработки национальных стандартов на основе широкого участия позволит компаниям, включая малые предприятия, лучше ознакомиться с такими стандартами, принять принцип свободного, предварительного и осознанного согласия и постепенно разработать собственную политику.

69. В докладе Постоянного форума о работе его двадцать первой сессии²¹ было отмечено, что права коренных народов должны соблюдаться при любых обстоятельствах, что в полной мере применимо к принципу свободного, предварительного и осознанного согласия. Международные кризисы, включая экономические и политические санкции, введенные Организацией Объединенных Наций или отдельными государствами в отношении других государств или частных организаций, не должны лишать коренные народы возможности использовать принцип свободного, предварительного и осознанного согласия. Международное сообщество не должно создавать условия, при которых определенные компании и государства будут ограничены в своих возможностях взаимодействовать с коренными народами в соответствии с принципом свободного, предварительного и осознанного согласия. Специальный докладчик по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека неоднократно высказывала опасения по поводу воздействия таких мер на уязвимые группы. Она подчеркивала, что чрезмерное соблюдение финансовым сектором односторонних санкций негативно сказывается на правах человека²².

70. В неспокойной обстановке, характеризующей международные отношения, необходимо поддерживать международные контакты в области знаний и обмениваться идеями о развивающейся практике, касающейся свободного, предварительного и осознанного согласия. В случае исключения из международного обмена и сотрудничества соответствующие коренные народы могут оказаться в уязвимом положении с точки зрения потенциальных нарушений прав человека. В сложных международных условиях компании должны продолжать вести диалог и строить отношения в новых условиях, особенно в ситуациях, когда меняются цепочки поставок.

²¹ [E/2022/43-E/C.19/2022/11](#).

²² См. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, «Чрезмерное соблюдение финансовым сектором односторонних санкций наносит ущерб правам человека — эксперт Организации Объединенных Наций», 28 июня 2022 года.