



Историческое развитие концепции бесплатного, предварительного и информированного согласия FPIC в международном праве

Эгамбердиев Дилшодбек Ойбек угли

Ташкентский государственный юридический университет

Факультет магистратуры и заочного обучения

70420102 – Международный арбитраж и разрешение споров

e-mail: egamberdiev@gmail.com

Аннотация: Данная работа посвящена исторической эволюции концепции бесплатного, предварительного и осознанного согласия (Free, Prior and Informed Consent — FPIC) коренных народов в международном праве. В исследовании рассматриваются ключевые этапы становления FPIC — от первых упоминаний о необходимости консультаций с коренными народами в международных актах середины XX века до закрепления FPIC в Декларации ООН о правах коренных народов 2007 года и дальнейшего признания этого принципа в международной судебной практике. Особое внимание уделяется вкладу МОТ, Межамериканского суда по правам человека и Африканской комиссии по правам человека и народов в развитие правоприменения FPIC. Также анализируются усилия международных финансовых организаций и деловых структур по внедрению FPIC в свои стандарты, в том числе на примере Международной финансовой корпорации (IFC). В завершение рассмотрен доклад Экспертного механизма ООН, обобщивший опыт последних десятилетий и предложивший рекомендации по эффективному внедрению FPIC на национальном уровне. Исследование демонстрирует, что FPIC эволюционировал от маргинальной идеи до признанного международного стандарта, укрепляющего права коренных народов и усиливающего ответственность государств и бизнеса.



Ключевые слова: FPIC, коренные народы, международное право, бесплатное предварительное и осознанное согласие, Конвенция МОТ № 169, Декларация ООН о правах коренных народов, Межамериканский суд по правам человека, Африканская комиссия, Международная финансовая корпорация, права человека, консультации, инвестиционные проекты, переселение, право на землю.

Концепция бесплатного, предварительного и осознанного согласия коренных народов сформировалась не сразу, а ее становление – результат десятилетий эволюции международных стандартов в отношении прав коренных народов. Ещё в середине XX века международное право лишь в общих чертах упоминало защиту интересов коренных населения, причем ранние документы предполагали подчинение коренных народов основному населению. Так, Конвенция МОТ «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах» № 107 от 1957 года имела контролирующий характер: она провозглашала необходимость защиты прав таких народов, но исходила из их постепенной интеграции в доминирующее общество и не предусматривала права вето за сообществами¹. В тот период ключевым понятием была консультация с коренными народами, но не их согласие. Например, Конвенция № 107 требовала консультироваться с общинами по вопросам переселения или использования земель, однако окончательное решение оставалось за государством.

Поворотным моментом стало изменение подхода международного сообщества к коренным народам в 1970-х – 1980-х годах. В этот период, на фоне глобального роста движения коренных народов, утвердилось понимание, что коренные народы – не исчезающие объекты опеки, а полноправные субъекты с особыми правами,

¹ Jane A Hofbauer, 'Free, Prior and Informed Consent (FPIC)' in Christina Binder, Manfred Nowak, Jane A Hofbauer, Philipp Janig (eds), Elgar Encyclopedia of Human Rights (2022), p. – 6.



основанными на их самобытности и исторической связи с землями. В 1982 г. при ООН была создана Рабочая группа по коренным народам, началась подготовка проекта Декларации ООН о правах коренных народов.

Одновременно Международная организация труда пересмотрела свою политику: в 1989 году МОТ приняла Конвенцию № 169 Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, которая пришла на смену Конвенции № 107. Конвенция МОТ № 169 стала первым юридически обязательным договором, закрепившим *принцип согласия* в определённом контексте. Хотя основной упор в ней сделан на консультации и участие, в тексте прямо упоминается требование получения бесплатного и осознанного согласия коренных народов в отдельных случаях. В частности, ст.6 (2) Конвенции № 169 обязывает правительства проводить консультации с коренными народами добросовестно и «в подходящей форме, с целью достижения соглашения или согласия» по мерам, затрагивающим их напрямую. А ст.16 (2) предписывает, что в случаях, когда переселение коренного народа признано необходимым, оно «должно осуществляться лишь с их бесплатного и осознанного согласия»². Если достичь согласия не удалось, переселение допускается только после прохождения надлежащих процедур и с предоставлением компенсации и возможности возвращения. Таким образом, уже в 1989 г. в международном праве появляется прямое упоминание принципа, по сути эквивалентного FPIC, хотя сам термин «FPIC» тогда ещё не был устоявшимся.

Отмечается, что идея free, prior and informed consent как самостоятельная концепция возникла именно в 1980-е годы в среде движений коренных народов,

² Конвенция № 169 Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах



добивавшихся признания права на самоопределение³. По данным исследований, термин «Free, Prior and Informed Consent» начал употребляться к концу 1980-х – началу 1990-х гг., в период активной борьбы против принудительного выселения и проектов развития, затрагивающих коренные народы. При этом непосредственным предшественником нынешнего понятия FPIC считается выражение «Бесплатное и осознанное согласие», впервые зафиксированное как раз в Конвенции МОТ № 169 (1989). С начала 1990-х идея получила развитие на разных площадках: звучали требования коренных народов включить принцип согласия в новые международные документы, активисты и неправительственные организации продвигали эту концепцию как обязательный стандарт.

Завершением этих усилий стало принятие в 2007 году Декларации ООН о правах коренных народов (Декларация ООН 2007 г.) – документа, впервые закрепившего права коренных народов, включая принцип FPIC. Проект Декларации разрабатывался более 20 лет при активном участии представителей самих коренных народов. В итоговом тексте Декларации несколько статей прямо требуют бесплатного, предварительного и информированного согласия. В их числе:

- статья 28 (право на возмещение за лишение земель и ресурсов без согласия);
- статья 29(2) (запрет хранения или захоронения опасных материалов на землях коренных народов без их FPIC);
- статья 32(2) – одно из ключевых положений, обязывающее государства получать FPIC коренных народов до одобрения любого проекта, затрагивающего их земли, территории или ресурсы⁴.

³ Philippe Hanna & Frank Vanclay (2013) Human rights, Indigenous peoples and the concept of Free, Prior and Informed Consent, Impact Assessment and Project Appraisal, p – 6.

⁴ Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов



Таким образом, Декларация ООН 2007 г. закрепила FPIC в качестве основополагающего принципа отношений государств и коренных народов в контексте развития и использования ресурсов. Хотя декларация формально не имеет обязательной юридической силы, её нормы, в том числе о FPIC, рассматриваются как отражение глобального консенсуса и все более признаются в качестве норм международного обычного права. Показательно, что первоначально против Декларации голосовали четыре государства (США, Канада, Австралия и Новая Зеландия), опасаясь именно последствий принципа FPIC, однако в последующие годы все они пересмотрели свою позицию и поддержали декларацию, признав моральную обязательность её стандартов.

Параллельно с работой над декларацией, идея FPIC укреплялась через прецеденты международных судебных и квазисудебных органов. Особенно значимую роль сыграла практика Межамериканской системы прав человека, действующей на пространстве Латинской Америки, где проживает множество коренных народов. В 2001 году Межамериканский суд по правам человека вынес первое прецедентное решение по делу коренного народа (дело «Сообщество Авас Тиньи (Mayagna) против Никарагуа»), признав за общиной право на коллективную собственность на традиционные земли и установив, что государства обязаны *эффективно консультироваться* с коренными народами относительно проектов освоения ресурсов на их землях.

Хотя в том решении прямого упоминания «согласия» ещё не было, оно заложило фундамент для последующих требований. В 2007 году важнейшее решение по делу «Народ Сарамака против Суринама» стало поворотным: Межамериканский суд постановил, что при реализации крупных проектов по добыче природных ресурсов, которые могут иметь существенное воздействие на территорию коренного народа, государство обязано не просто консультироваться, но и получать Бесплатное,



предварительное и информированное согласие этого народа. Суд связал это требование с правом племени Саремака на владение землями и на участие в выгодах от ресурсов, подчеркнув, что без согласия народа проекты, угрожающие его выживанию и традициям, недопустимы.

Это стало первым случаем прямого применения концепции FPIC в судебной практике на уровне международного трибунала. Последующие решения Межамериканского суда подтвердили данный подход. В деле «Кичва народа Сараяку против Эквадора» (2012 г.) Суд признал, что размещение нефтяной компании на землях народа без надлежащих консультаций и согласия нарушило его права; Суд особо отметил, что Эквадор должен был заручиться согласием общины Сараяку до выдачи разрешения на нефтеразработки, поскольку речь шла об особо опасных работах (подрывных работах с использованием взрывчатки) на их территории⁵.

В более позднем деле «Калина и Локоно против Суринама» (2015 г.) Межамериканский суд вновь указал, что крупные проекты или создание заповедников на землях коренных народов требуют их бесплатного и информированного согласия, а отсутствие законодательно закреплённой процедуры FPIC в государстве нарушает права этих народов.

Аналогичные тенденции наблюдались и в других регионах. В системе Африканской хартии прав человека и народов прецедентом стало дело «Сообщество эндорис против Кении», рассмотренное Африканской комиссией по правам человека и народов (АКПЧ) в 2010 году. В этом деле комиссия признала, что выселение народа эндорис с их исконных земель (для создания заповедника и туристических объектов) без их согласия и с мизерной компенсацией нарушило несколько статей Африканской хартии, в том числе право собственности и право на

⁵ Inter-American Court of Human Rights. Case of the Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador. Judgment (Merits and Reparations), June 27, 2012.



развитие. Африканская комиссия прямо указала, что Кения не выполнила обязанность получить согласие эндороис на проект, затронувший их священные земли и образ жизни.

В решении подчёркивается, что право на развитие коренного народа предполагает участие этого народа в выгодах и решение на основании собственного согласия. Комиссия обязала Кению вернуть земли эндороис или предоставить им равнозначные территории, выплатить компенсацию и впредь обеспечить, чтобы никакие проекты не осуществлялись без вовлечения и согласия затрагиваемых сообществ. Это решение стало руководящим для африканского региона, установив, что государства Африки должны рассматривать коренные народы как активных участников, а не пассивных бенефициаров развития, и уважать их право давать или не давать согласие на проекты. Впоследствии и Африканский суд по правам человека (в деле народа *ogiek* против Кении, 2017) встал на защиту прав коренного народа на землю, хотя вопрос FPIC там затрагивался косвенно.

К 2010-м годам концепция FPIC прочно укоренилась в международном рассуждении. Более того, она стала проникать в стандарты, адресованные *непосредственно бизнесу и финансовым институтам*. Существенным этапом стало принятие в 2011 году Советом ООН по правам человека Руководящих принципов ООН по предпринимательской деятельности и правам человека.

Хотя сами Руководящие принципы прямо не упоминают FPIC, они устанавливают ответственность бизнес-структур уважать все общепризнанные права человека, включая права коренных народов, и проводить должную осмотрительность в области прав человека. В комментариях к принципам подчёркивается, что при оценке влияния проектов компании должны консультироваться с потенциально затрагиваемыми группами, уделяя особое внимание уязвимым группам, к которым



относятся и коренные народы. Таким образом, рамка ООН для бизнеса подразумевает, что компании, работающие на территориях коренных народов, должны соблюдать стандарт FPIC как часть своей ответственности не причинять ущерб правам человека.

Ещё одним знаковым событием стало обновление в 2012 году стандартов Международной финансовой корпорации (IFC, член Группы Всемирного банка). IFC первой из крупных финансовых институтов ввела прямое требование FPIC в свои нормы: Стандарт деятельности IFC № 7 «Коренные народы» (редакция 2012 г.) обязывает клиентов корпорации – компаний, реализующих проекты с финансированием IFC – получить Бесплатное, предварительное и информированное согласие затрагиваемых общин коренных народов в определённых ситуациях.

В частности, FPIC требуется при проектах, предполагающих отчуждение традиционных земель или переселение коренных народов, при значительном воздействии на природные ресурсы, существенных изменениях в использовании земель, а также при воздействии на особо ценные объекты культурного наследия коренных народов⁶.

Введение этого требования в стандарты IFC стало признанием того, что без согласия общин проекты несут слишком высокие социальные риски. После IFC аналогичные обязательства постепенно начали внедрять и другие банки развития и частные кредиторы (например, обновлённые Экваториальные принципы 2013 г., на которые ориентируются коммерческие банки, также учитывают необходимость FPIC в соответствии с стандартами IFC).

Наконец, важное значение имело и подключение экспертных механизмов ООН. В 2018 году Экспертный механизм ООН по правам коренных народов (EMRIP)

⁶ Overview of Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, p. – 4



представил обстоятельное исследование под названием «Бесплатное, предварительное и информированное согласие: подход, основанный на правах человека» (доклад A/HRC/39/62).

В этом исследовании обобщены «уроки» десяти лет, прошедших со времени принятия Декларации ООН, и подчеркнуто, что FPIC должен рассматриваться в русле защиты прав человека. Экспертный механизм в своём заключении дал ряд конкретных рекомендаций государствам: закрепить на национальном уровне чёткие правовые процедуры, гарантирующие проведение консультаций и получение FPIC по вопросам, затрагивающим коренные народы; развивать потенциал органов власти и судов в понимании и применении FPIC, обеспечить привлечение независимых наблюдателей и участие самих коренных народов в разработке законов о консультациях.

Отдельно отмечено, что государства должны предусмотреть *ответственность компаний* за несоблюдение FPIC – например, вводить нормы о должной осмотрительности бизнеса и санкции за проекты, начатые без согласия общин. EMRIP подчеркнул, что хотя процесс переговоров с инвесторами может вестись напрямую самими коренными народами, государство остаётся обязанным защищать права народов и нести ответственность за недостатки такого процесса. Вывод EMRIP является однозначным: за прошедшие десятилетия FPIC утвердился как обязательный элемент политики в отношении коренных народов, и теперь задача заключается в эффективной реализации этого принципа на местах, с учётом лучших практик и устранением препятствий.

Таким образом, историческая эволюция FPIC – это путь от первых упоминаний согласия в конце 1980-х до нынешнего признания FPIC на самом высоком уровне международного права и практики. Изначально возникнув как требование самих



коренных народов, этот принцип постепенно получил отражение в мягком праве (декларациях), затем в договорах (Конвенция МОТ № 169) и прецедентном праве международных судов, а в последние годы – и во внутренних политиках международных институтов развития и бизнеса.

Сегодня можно констатировать, что концепция бесплатного, предварительного и осознанного согласия из маргинальной идеи превратилась в общепризнанный стандарт при осуществлении инвестиционных проектов, затрагивающих коренные народы. Этот стандарт продолжает развиваться, укрепляя права коренных народов и задавая новый уровень ответственности для государств и корпораций.

Список использованной литературы:

1. Jane A Hofbauer, 'Free, Prior and Informed Consent (FPIC)' in Christina Binder, Manfred Nowak, Jane A Hofbauer, Philipp Janig (eds), Elgar Encyclopedia of Human Rights (2022), p. – 6.;
2. Конвенция № 169 Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах;
3. Philippe Hanna & Frank Vanclay (2013) Human rights, Indigenous peoples and the concept of Free, Prior and Informed Consent, Impact Assessment and Project Appraisal, p – 6.;
4. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов;
5. Inter American Court of Human Rights. Case of the Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador. Judgment (Merits and Reparations), June 27, 2012.;
6. Overview of Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, p. – 4