



# Свободное, предварительное и осознанное согласие (СПОС) и FSC- сертифицированное управление лесами

Д. Добрынин, Университет Восточной Финляндии;  
Е. Смиренникова, ФГБУН ФИЦКИА РАН;  
А. Воропаев, WWF России

В настоящее время по всему миру в стандарты управления лесами FSC включаются требования по свободному, предварительному и осознанному согласию (СПОС), что вызывает горячие дискуссии среди различных участников лесных отношений. Приведенный ниже обзор знакомит читателя с концепцией СПОС, а также формулирует некоторые вопросы о преимуществах и рисках применения СПОС в рамках FSC-сертифицированного управления лесами в России.

## СПОС в понимании ООН (ФАО)<sup>1</sup>

СПОС, согласно ФАО, является «принципом, защищенным международными стандартами в области прав человека», который гласит, что «все народы имеют право на самоопределение», и в связи с этим правом на самоопределение «все народы имеют право свободно осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие» [2]. Общую тенденцию вовлечения коренных народов и местных сообществ в управление лесами в мире описывает профессор Бас Артс (Вагенингенский университет, Нидерланды): «Если в прошлом традиционные жители лесов часто признавались захватчиками и отсталыми людьми, то сегодня они внезапно приветствуются как благородные дикари и хранители лесов, обладающие ценными традиционными знаниями о том, как более устойчиво управлять лесами» [3].

Право на СПОС поддержано Декларацией ООН о правах коренных народов (ДПКН), утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН в 2007 году<sup>2</sup>. Наряду с признанием других прав, в декларации отдельно упомянуто право коренных народов на СПОС, которое является «необходимым условием любой деятельности, имеющей отношение к их исконным землям, территориям и ресурсам» [2]. Однако эта декларация, как и большинство других деклараций ООН, не является юридически обязательным документом<sup>3</sup>. Декларация представляет собой скорее отражение консенсуса мнений различных государств и готовность следовать определенным

принципам в развитии своих правовых норм. Декларация может стать юридически обязательной, если ее положения интегрированы в национальное законодательство, но это не относится к СПОС в Российской Федерации, поскольку СПОС не включено в национальное законодательство.

Кроме того, применение СПОС в отношении коренных народов упомянуто в таких международных документах, как Конвенция о биологическом разнообразии (признает роль коренных народов в сохранении биоразнообразия на основе их традиционных знаний) и Конвенция № 169 Международной организации труда о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (требует СПОС в случае вынужденного переселения коренных народов).

ООН развивает применение СПОС в отношении коренных народов как новое направление в межкультурном диалоге и развитии демократии [2]. СПОС позиционируется ФАО как «золотой стандарт» участия, потому что он подразумевает высшую форму участия местных заинтересованных сторон в проектах развития. Наивысший уровень участия достигается в том случае, когда местные заинтересованные стороны осуществляют контроль за принятием решений и использованием ресурсов, когда они совместно с агентствами по развитию занимаются разработкой, планированием, реализацией и мониторингом (оценкой) программ и когда местные общины оставляют за собой право отказать в согласии на реализацию проекта [2].

ФАО определяет СПОС следующим образом: «конкретное право, которое относится к коренным народам и признано в ДПКН. Оно позволяет им давать или не давать свое согласие на проведение проекта, который может затрагивать их интересы или их территории. Дав свое согласие, они в любой момент могут его отозвать. Кроме того, СПОС позволяет им согласовывать условия, на которых будут производиться разработка, реализация, мониторинг и оценка проекта» [2].

## Элементы СПОС

Ниже приведены выдержки из определения элементов СПОС в понимании Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов [2].

Согласие является *свободным*, если оно дано добровольно и без элементов принуждения, запугивания и манипуляций. Община, к которой обратились за согласием, управляет этим процессом самостоятельно, без принуждения и учета каких бы то ни было ожиданий и сроков, навязываемых извне. При этом сроки и порядок принятия решений определяются обладателями прав, а процесс осуществляется без принуждения, подкупа и вознаграждения.

Согласие является *предварительным*, если за ним обратились достаточно заблаговременно, т. е. до получения каких бы то ни было разрешений или начала деятельности, на ранних этапах составления инвестиционного плана или плана в области развития, а не только когда возникает необходимость получить одобрение со стороны общины.

*Осознанность* согласия главным образом касается характера участия и типа информации, которая должна быть предоставлена людям до того, как к ним обращаются за согласием, а также в процессе получения согласия.

<sup>1</sup> Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (Россия является членом ФАО с 2006 года).

<sup>2</sup> Российская Федерация была в числе 11 стран, поддержавших при голосовании.

<sup>3</sup> При этом лесная сертификация по схеме FSC также не является юридически обязательной, поскольку она добровольная и по сути представляет собой негосударственный рыночный механизм управления лесами.



Лес и лесные ресурсы важны для коренных народов и местных сообществ во многих регионах России

*Согласием* называется коллективное решение обладателей прав, полученное в рамках обычных процессов принятия решений коренными народами или общинами, которых это касается. Согласие должно быть испрашено и предоставлено либо не предоставлено в соответствии с теми формальными или неформальными политико-административными взаимоотношениями, которые приняты в каждой конкретной общине. Коренные народы и местные общины должны иметь возможность участвовать в этом процессе через своих свободно избранных представителей. В частности, согласие — это:

- свободно принятое решение, суть которого может быть выражена следующим образом: «да», «нет» или «да, но при определенных условиях», включая возможность пересмотра этого решения в случае изменений предлагаемого мероприятия или поступления новой информации, имеющей к нему отношение;
- коллективное решение, принятое людьми, которых это касается (например, на основе консенсуса или большинством голосов), в соответствии с их обычаями и традициями;
- выражение прав (на самоопределение, на землю, на ресурсы, территории и культуру);
- согласие дается или не дается поэтапно, за определенные периоды времени в отношении различных стадий или этапов мероприятий в рамках проекта. Это не разовый процесс.

### Кто контролирует выполнение СПОС?

Существует два подхода к контролю выполнения СПОС. В первом случае СПОС интегрировано в национальное законодательство (Филиппины, Австралия, Боливия, Венесуэла, Колумбия, Гайана, Новая Зеландия, Бразилия) и его выполнение контролируется соответствующими государственными агентствами. При втором, более распространенном подходе СПОС включается в добровольные к выполнению стандарты, которым решают следовать частные компании — природопользователи либо клиенты крупных кредитных организаций.

При таком подходе выполнение СПОС контролируется независимыми аудиторами, как в случае применения СПОС в рамках стандартов лесной сертификации FSC.

### СПОС в других стандартах, кроме FSC

СПОС, например, является требованием экологических и социальных стандартов таких международных финансовых институтов, как Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). Например, ЕБРР требует от своих клиентов получения СПОС, «если их проекты в гидроэнергетике, добыче полезных ископаемых и нефтегазовом секторе (в некоторых случаях проекты по использованию лесных ресурсов) затрагивают интересы и ценности коренных народов»<sup>1</sup>.

В 2012 году СПОС появился в Стандартах деятельности по обеспечению экологической и социальной устойчивости Международной финансовой корпорации (МФК), входящей в структуру Всемирного банка<sup>2</sup>. В Стандартах МФК говорится, что в отношении проектов с неблагоприятными воздействиями для коренных народов клиенту необходимо вовлечь их в процесс информированного консультирования и участия и, в определенных обстоятельствах, получить их свободное, предварительное и осознанное согласие. «Затронутые сообщества коренных народов могут быть особенно уязвимы в плане потери, отчуждения или эксплуатации их земель, а также лишения доступа к природным и культурным ресурсам. Признавая эту уязвимость, клиент, в дополнение к Общим требованиям данного Стандарта деятельности, должен получить СПОС затронутых сообществ коренного населения в обстоятельствах, изложенных в пунктах 13–17 настоящего Стандарта деятельности». При этом интересно, что в Стандартах МФК указано, что СПОС не требует непрямого единодушия, т. е. может быть достигнуто, даже если

<sup>1</sup> <https://www.ebrd.com/downloads/research/guides/indp.pdf>

<sup>2</sup> [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/016bcec1-c7ba-4b05-bc54-eea855381c23/PS\\_Russian\\_2012\\_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jvd.RaF](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/016bcec1-c7ba-4b05-bc54-eea855381c23/PS_Russian_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jvd.RaF)



Лесное хозяйство может приводить к значительной трансформации ландшафтов, которые важны для коренных народов и местных сообществ

отдельные представители или группы сообщества открыто выражают свое несогласие».

### СПОС в добывающей промышленности

СПОС более широко, чем в лесном секторе, применяется в добывающей промышленности в качестве инструмента для завоевания доверия местных сообществ и обеспечения социальной лицензии на хозяйственную деятельность в дополнение к формальным юридическим лицензиям [6].

Например, Международный совет по горному делу и металлургии (International Council on Mining and Metals, ICMM) опубликовал в мае 2013 года Заявление — позицию по вопросам коренных народов и горнодобывающей промышленности<sup>1</sup>. Документ обязывал членов ICMM «работать для получения согласия коренных общин на новые проекты (и изменения в существующих проектах), которые расположены на землях, традиционно принадлежащих коренным народам или находящихся под их традиционным использованием, и которые могут оказать существенное неблагоприятное воздействие на коренные народы, в том числе там, где вероятно может произойти переселение коренных народов и (или) существенное неблагоприятное воздействие на важнейшее культурное наследие» (обязательство 4). «В тех случаях, когда согласие не достигается, несмотря на усилия всех сторон в балансировании прав и интересов коренных народов с широкими слоями населения, правительство может решить, что проект должен быть продолжен, и указать усло-

вия, которые должны применяться. В таких обстоятельствах члены ICMM определяют, должны ли они продолжать участвовать в проекте» (обязательство 6). Таким образом, в случае невозможности достижения согласия и получения СПОС компании — члены Международного совета по горному делу и металлургии частично перекалывают ответственность на государственные органы управления.

### СПОС и Программа «REDD+»

В процессе управления лесами (вне рамок FSC) СПОС используется, например, как часть инициативы ООН по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов (Программа «REDD+») в странах глобального Юга. Руководства по применению СПОС в рамках «REDD+» есть у ООН<sup>2</sup> и у WWF. В руководстве WWF по применению СПОС в рамках «REDD+»<sup>3</sup> указано, что СПОС весьма актуален в отношении сокращения выбросов в результате обезлесения и деградации лесов («REDD+»), поскольку «REDD+» будет включать изменения в управлении и использовании лесов, которые могут повлиять на права и средства к существованию коренных народов и местных сообществ. СПОС позволяет сообществам защищать свои права и интересы, а также формировать инициативы «REDD+» для поддержки сообществ.

### Позиция WWF International по СПОС

За несколько лет до появления указанного выше руководства WWF по применению СПОС в рамках «REDD+», еще в 2008 году, WWF опубликовал Заявление о принципах работы с коренными народами<sup>4</sup>. В этом документе WWF признает, что «коренные народы имеют право определять приоритеты и стратегии развития или использования своих земель, территорий и других ресурсов, включая право требовать, чтобы государства получали их свободное и осознанное

<sup>1</sup> Position statement on indigenous peoples and mining ([http://www.vale.com/EN/aboutvale/institutional-partnerships/Documents/2013\\_icmm-ps\\_indigenous-peoples-global.pdf](http://www.vale.com/EN/aboutvale/institutional-partnerships/Documents/2013_icmm-ps_indigenous-peoples-global.pdf)).

<sup>2</sup> Guidelines on Free, Prior and Informed Consent. UN-REDD PROGRAMME, 2013.

<sup>3</sup> Free, Prior and Informed Consent and REDD+: Guidelines and Resources ([https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/report\\_free\\_pdf\\_final3.pdf](https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/report_free_pdf_final3.pdf)).

<sup>4</sup> Indigenous Peoples and Conservation: WWF Statement of Principles (<https://www.worldwildlife.org/publications/wwf-statement-of-principles-on-indigenous-peoples-and-conservation>).



согласие до утверждения любого проекта, затрагивающего эти земли, территории и ресурсы». Кроме того, указано, что WWF «не будет поощрять или поддерживать и может активно противодействовать вмешательствам, которые не получили свободного предварительного осознанного согласия затронутых общин коренных народов, оказали бы неблагоприятное воздействие, прямо или косвенно, на окружающую среду территорий коренных народов и (или) затронули бы их права». Интересно, что среди таких вмешательств в документе упомянута не только эксплуатация природных ресурсов, но и, например, создание особо охраняемых природных территорий.

## СПОС в стандартах управления лесами FSC

Развитие организаций Объединенных Наций по применению концепции СПОС в мире, внедрение СПОС в стандарты различных отраслей промышленности и кредитных организаций, поддержка СПОС крупнейшими неправительственными организациями — все это могло стать предпосылками к появлению СПОС и в стандартах FSC по управлению лесами. FSC как международный рыночный инструмент управления лесами следует глобальному тренду усиления внимания к социальным аспектам, в частности усиления внимания к вопросам местных сообществ при использовании природных ресурсов и охране природы и к вовлечению местных сообществ в принятие решений. Для FSC важно развивать не только экологически ответственное и экономически жизнеспособное, но и социально выгодное управление лесами в качестве одного из трех стратегических компонентов. Социально выгодное управление лесами в понимании FSC — это лесопользование, которое «помогает и местному населению, и обществу в целом в получении долгосрочных выгод, а также создает для местного населения сильные стимулы к сохранению лесных ресурсов и управлению на основе долгосрочных планов» [1].

Согласно стандарту единых международных индикаторов FSC (рабочий перевод FSC России)<sup>1</sup> СПОС — это юридическое условие, при котором гражданин или сообщество могут быть признаны давшими согласие на совершение действия до его совершения на основании ясной оценки и понимания фактов, результата и будущих последствий такого действия, а также располагавшими всеми соответствующими фактами на момент принятия решения о таком согласии. Добровольное, предварительное и информированное согласие включает в себя право предоставления, изменения, приостановки и отзыва одобрения.

Применение СПОС в рамках FSC основано на идее о том, что «все сообщества с законными или обычными правами должны играть значимую роль в принятии решений при управлении лесными ресурсами» [4, 5]. Сообщества должны быть не только вовлечены в процесс консультаций, но и «иметь возможность отказаться от размещения проектов, которые обеспечивают неадекватные выгоды или не помогают им в достижении их целей развития» [4]. Как указано выше, предыдущие стандарты FSC по управлению лесами требовали консультаций с коренными народами. Однако право принимать решения всегда предоставлялось лесопромышленной компании. Внедрение требований по СПОС в стандарты управления лесами FSC меняет ситуацию, давая возможность членам местных сообществ принимать решения. FSC рассматривает «получение СПОС

для коренных народов и местных сообществ до осуществления деятельности по управлению лесным хозяйством на землях, которые они законно или обычно владеют и (или) используют как важное требование» своих стандартов управления лесами [4]. В рамках стандартов FSC сообщества могут дать, изменить, приостановить или отменить свое согласие в отношении лесохозяйственной деятельности на определенной территории. СПОС рассматривается FSC как «инструмент для защиты законных и обычных прав коренных народов и предотвращения дальнейшего разрушения их жизни, культуры и средств к существованию» и как «право, которое позволяет местным общинам защитить себя от значительного неблагоприятного воздействия на ресурсы и территории, для которых они могут обоснованно требовать длительного и установленного использования» [4].

## «Консультации» vs «Согласие»

В стандартах FSC необходимость проведения консультаций с коренными народами и местными сообществами была заменена необходимостью (в определенных случаях) получения согласия (СПОС) от них. Отличие в том, что при проведении консультаций окончательные решения принимаются природопользователями, а СПОС предполагает вовлечение коренных народов и местных сообществ в процесс принятия решений. При этом СПОС предполагает, что решение сообществ могут заключаться не только в ответе «да» и «да, но при определенных условиях», но и «нет» [2].

Существуют различные точки зрения на счет того, может ли СПОС представлять собой вето. Некоторые считают, что СПОС имеет право накладывать запрет на решения, которые могут повлиять на сообщества, в то время как другие приходят к выводу, что согласие является целью конструктивных и добросовестных консультаций и участия местных сообществ в процессе СПОС. «FSC не участвовал и не намерен участвовать в дебатах от имени коренных народов и других заинтересованных сторон. Вместо этого FSC будет продолжать отслеживать результаты международных и национальных толкований права на СПОС и регулярно обновлять свои руководящие принципы СПОС, чтобы отразить изменения в международном праве» [4].

Идея замены требований по проведению консультаций с коренными народами и местными сообществами требованиями по получению согласия от них является общим трендом в мире и происходит и за пределами FSC. Например, ранее в стандартах упомянутой выше МФК использовался термин «свободная, предварительная и осознанная консультация» (free, prior and informed consultation), который в 2012 году заменен термином «свободное, предварительное и осознанное согласие».

## СПОС для всех навсегда?

Согласно ФАО принцип СПОС считается важнейшим инструментом (подходом) в области защиты прав (включая права человека, право на благоприятную окружающую среду, право на землю и традиционные права) всех общин, интересы которых оказываются затронутыми соответствующими мероприятиями, в особенности наиболее уязвимых из них [2]. Существует мнение о необходимости расширения применения СПОС: «этот принцип рекомендуется также соблюдать и с общинами местного населения, поскольку их вовлечение в процесс принятия решений, касающихся любых предлагаемых мероприятий в области развития, не только

<sup>1</sup> <https://ru.fsc.org/preview/fsc-std-60-004-v-1-0.a-2187.pdf>



повышает у них чувство ответственности и сопричастности, но и способствует обеспечению их права на развитие как одного из основополагающих принципов прав человека» [2]. Вопрос о необходимости применения СПОС в рамках FSC не только в отношении коренных народов, но и в отношении местных сообществ является на сегодняшний день одним из самых обсуждаемых в рамках данной темы.

## Заключение

Считается, что в некоторых регионах мира бизнесу может быть выгодно применять СПОС, чтобы оценить инвестиционные риски до начала крупномасштабных промышленных проектов. И в некоторых случаях промышленные компании могут поддерживать идею применения СПОС, особенно когда в хозяйственное освоение вовлекаются новые потенциально конфликтные территории.

Однако в регионах ситуации могут быть различными. Одно дело, взаимодействие бизнеса с коренными народами или сообществами, у которых есть лидеры и (или) институты, представляющие их интересы. Как, например, саамы в Финляндии, имеющие свой парламент, который может представлять интересы коренного народа в переговорах с властью и бизнесом. И совершенно другое дело, когда в России в рамках требований нового стандарта FSC лесные компании будут сталкиваться с необходимостью получения СПОС от местных сообществ, не имеющих формального или неформального лидера и не объединенных в какие-либо институты, способные представлять их интересы. В условиях, когда не ясно, кого необходимо информировать и от кого необходимо получать согласие, СПОС может приводить не к развитию диалога, а, наоборот, к разрушению существующих взаимоотношений и конфликтам между арендаторами лесных участков и местными жителями. Также важно учитывать, что внедрение процедуры СПОС в практику FSC-сертифицированного управления лесами в России будет происходить на фоне исключительной государственной собственности на леса и при отсутствии практики ведения лесного хозяйства силами местных жителей.

Для того чтобы СПОС как новое направление в межкультурном диалоге и золотой стандарт участия (как его позиционирует ФАО) предупреждал, а не создавал конфликты между местным населением и лесопромышленными компаниями, необходимы региональные руководства по его применению в рамках сертификации по схеме FSC в России. Эти руководства должны помочь компаниям и местным сообществам определять условия и ситуации, когда необходимо именно СПОС, а также процедуру его получения. С одной стороны, в тех ситуациях, когда СПОС действительно требуется, важно не допустить формального выполнения соответствующих индикаторов стандарта. С другой стороны, нельзя превратить СПОС в инструмент давления на ответственно работающие лесопромышленные компании. СПОС можно рассматривать как способ достижения взаимного согласия по вопросам управления лесами между различными

заинтересованными сторонами и смягчения конфликтов между местными сообществами и лесопромышленными компаниями.

## СПОС: выгоды и вызовы

Глобальная некоммерческая организация BSR™ (Business for Social Responsibility™), работающая с вопросами ответственности и устойчивости бизнеса, объединяющая более 250 компаний в Азии, Европе и Северной Америке, сформулировала следующее понимание выгод и вызовов, связанных с применением СПОС<sup>1</sup>.

### Выгоды:

- уменьшение риска финансовых потерь с помощью смягчения потенциального фактического вето;
- повышение репутации среди гражданского общества, ответственных инвесторов и представителей коренных народов;
- обеспечение расширенной «социальной лицензии» на деятельность для развития будущих проектов;
- помощь в оживлении и (или) улучшении существующих процессов внутреннего взаимодействия;
- снижение социальных и правовых рисков посредством четких процессов взаимодействия;
- вспомогательная роль в реализации прав коренных народов;
- предоставление корпорациям полномочий для поощрения защиты прав коренных народов со стороны государства;
- развитие баз данных управления рисками.

### Вызовы:

- создание проблем в деятельности компании, когда применение СПОС не поддерживается государством;
- возможность рассмотрения СПОС как противоречие национальному суверенитету;
- задержка установленных сроков разработки (промышленного) проекта;
- содействие общественным волнениям, когда будет считаться, что коренные народы получают необоснованные преференции по отношению к другим общинам и (или) коренным народам, затронутым проектом;
- содействие правительствам, которые хотят быстро осваивать свои природные ресурсы и предпочитают концессии с компаниями, не имеющими обязательств по СПОС, для более быстрой эксплуатации своих ресурсов;
- необходимые дополнительные финансовые и человеческие ресурсы, чтобы обеспечить включение СПОС в существующие процессы взаимодействия;
- путаница, связанная с тем, что «согласие» и «степень согласия» должны добровольно применяться компанией.



<sup>1</sup> [https://www.bsr.org/reports/BSR\\_Engaging\\_With\\_FPIC.pdf](https://www.bsr.org/reports/BSR_Engaging_With_FPIC.pdf)

## ЛИТЕРАТУРА

1. Лесной попечительский совет. Глобальная стратегия 2015–2020 гг. FSC International, 2015. 32 с. URL: <https://ru.fsc.org/preview.fsc-2015-2020.a-1534.pdf> (дата обращения: 20.01.2019).
2. Свободное, предварительное и осознанное согласие. Право коренных народов и рекомендуемые методы работы с местными общинами. Практическое руководство для персонала проектных команд. ФАО, 2017. 52 с. URL: <http://www.fao.org/3/a-i6190r.pdf> (дата обращения: 20.01.2019).
3. Arts B., Visseren-Hamdkers I. Forest governance: a state of the art review / Arts B., van Bommel S., Ros-Tonen M., Verschoor G. (eds) Forest-people interfaces. Wageningen, 2012. P. 241–257. URL: [https://doi.org/10.3920/978-90-8686-749-3\\_15](https://doi.org/10.3920/978-90-8686-749-3_15) (дата обращения: 20.01.2019).

4. Implementing free, prior and informed consent (FPIC): A Forest Stewardship Council Discussion Paper, FSC-DIS-003 V1 EN, March 2018. URL: <https://ic.fsc.org/file-download.fpfc-discussion-paper-public-consultation-version.7489.htm> (дата обращения: 21.01.2020).
5. Vlist L., Wolfgang R. FSC guidelines for the implementation of the right to free, prior and informed consent (FPIC), 2012. URL: <https://ca.fsc.org/download.fsc-guidelines-for-fpic.177.pdf> (дата обращения: 20.01.2020).
6. Wilson E. What is the social licence to operate? Local perceptions of oil and gas projects in Russia's Komi Republic and Sakhalin Island // The extractive industries and society. 2016. № 1. P. 73–81. URL: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2015.09.001> (дата обращения: 20.01.2020).