

УДК 008

Правовой статус индейцев Канады: этнокультурные особенности

Френк Галина Юрьевна

Аспирант,
кафедра региональных исследований и международных отношений,
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова,
119192, Российская Федерация, Москва, Ломоносовский пр., 31;
e-mail: galadav90@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу правового статуса индейцев Канады – первой страны в мире, осуществившей регулирование правового статуса коренных народов на конституционном уровне. Этому в значительной степени поспособствовало возрождение политического движения аборигенов Канады с 70-х гг. XX века. Необходимо принимать во внимание, что значительное число коренных жителей страны не ассимилировалось с евро-канадским населением и сохраняет элементы традиционного для аборигенов образа жизни. Все индейцы в Канаде исторически подразделяются на две категории – статусные и нестатусные. Принадлежность к той или иной категории подразумевает существенные различия в правовом статусе аборигенов. Проживание статусных индейцев в составе общины на территории резерваций, их приверженность традиционному образу жизни и ведению хозяйственной деятельности, взглядам на устройство системы образования, здравоохранения, самоуправления и использование природных ресурсов диктует необходимость выработки особого правового статуса для этой категории населения с учетом их этнокультурных особенностей.

Для цитирования в научных исследованиях

Френк Г.Ю. Правовой статус индейцев Канады: этнокультурные особенности // Культура и цивилизация. 2017. Том 7. № 1А. С. 121-129.

Ключевые слова

Культура, коренные народы, Первые нации, самоуправление, земельные иски, права аборигенов.

Введение

Под коренными народами принято понимать исконное население той или иной территории, заселившее ее раньше других народов и ведущее традиционный образ жизни с сохранением традиционного способа хозяйствования [Cambridge Dictionary, 2016]. В Канаде согласно Конституционному акту 1982 года коренными народами признаны три группы населения: 1) индейцы, по отношению к которым в Канаде также используется термин «Первые нации»; 2) эскимосы, которых в Канаде принято называть инуитами; 3) метисы – потомки смешанных браков англичан и французов с представителями коренного населения в период первоначального освоения Канады [Constitution Canada, 1982]. На сегодняшний день коренные народы в Канаде составляют около 1,4 млн. человек, что составляет чуть более 4% от общего населения страны. Подавляющее большинство коренного населения представлено индейцами – около 61%, чуть более 30% аборигенов представлено метисами и лишь 4% составляют инуиты [National Household Survey, 2011]. Необходимо отметить

и то, что индейцы в Канаде делятся на две категории – *статусные* и *нестатусные*, что имеет существенное для них значение.

Статусные и нестатусные индейцы

Статусные индейцы – это индейцы, официально подтвердившие свое аборигенное происхождение. Они попадают под юрисдикцию Индейского акта, вступившего в силу в 1951 году, освобождены от уплаты федеральных налогов и налогов, утвержденных на уровне провинций и территорий, имеют право на бесплатное медицинское обслуживание, бесплатное обучение детей в школах, право на использование ресурсов и угодий на территориях резерваций. Статусные индейцы составляют около 75% от общего индейского населения Канады и проживают в составе более 600 племен, более чем в 2300 резервациях [National Household Survey, 2011].

Единицей политической организации статусных индейцев является индейское племя. Каждое из них имеет право на создание своих органов управления, что предусмотрено Индейским актом с внесенными в него поправками от 1951 года. В состав племени могут входить исключительно лица индейского происхождения, только они могут пользоваться землями, отведенными под резервации.

Несмотря на то, что в Канаде государство несет определенные обязательства перед коренными народами, большинство статусных индейцев проживают в крайне неудовлетворительных условиях. Средний размер индейской резервации составляет 2 тыс. гектаров, однако данный показатель варьируется от региона к региону. Так, например, в провинции Британская Колумбия, где сосредоточено более 70% резерваций, средний размер резервации составляет лишь 20 гектаров. В целом, размеры резерваций в Канаде составляют лишь 0,4%

от всей территории страны [Соколов, 2002]. Данное обстоятельство зачастую не позволяет индейским общинам развивать традиционное хозяйство, которое исторически сложилось в условиях использования гораздо более обширных территорий с лесами, охотничьими и рыболовными угодьями. Причины сложившейся ситуации кроются в хозяйственной и экономической привлекательности данных территорий для государства и частных предпринимателей.

Необходимо отметить, что в Канаде исторически вплоть до 1970-х гг. взаимоотношения с коренными народами строились на политике агрессивной ассимиляции с европейским населением. Те индейцы, которые не желали поддаваться ассимиляции с евроканадцами предпочитали жить в пределах обособленных резерваций, нередко изолированных от больших городов. Ввиду этого проблемы, с которыми сегодня столкнулись канадские индейцы, являются весьма драматичными: высокий уровень бедности и безработицы, низкие показатели здоровья, высокие показатели детской смертности, алкогольная и наркотическая зависимости, высокий уровень самоубийств, короткая продолжительность жизни и прочее. Доходы аборигенных семей значительно ниже, чем в среднем по стране, при этом необходимо отметить, что статусные индейцы, проживающие в резервациях, зарабатывают меньше, чем их соплеменники, проживающие вне резерваций. Основным источником существования для подавляющего числа статусных индейцев остаются пособия и социальные выплаты государства.

Вторая категория индейского населения в Канаде представлена *нестатусными индейцами*, то есть теми, кто не смог официально подтвердить свое аборигенное происхождение за неимением соответствующих документов. Нестатусные индейцы составляют около 25% от всех индейцев Канады [Statistics Canada, 2011]. Автоматически утрачивают свой статус аборигена и женщины, вступившие в брак с представителями некоренного населения. Нестатусные индейцы в большинстве своем проживают в городах, на них не распространяются положения Индейского акта.

Права на землю и природные ресурсы

Правой статус коренных народов в Канаде регулируется законодательными актами и положениями федерального и местного уровня. Однако, рассматривая правовое положение индейцев, необходимо принимать во внимание концепцию так называемых аборигенных прав, которые базируются на факте первожительства индейцев, инуитов и метисов на территории Канады. В общем виде существование аборигенных прав упомянуто в ряде законодательных актов: Королевской прокламации от 1763 года, Приказе от 1869 года по передаче Земли Руперта Канаде, Акте о Канаде от 1981 года (статьи 25, 35, 37 с последующими поправками). Из этих документов следует, что, так как до прихода европейцев на территорию Канады проживающие там аборигены располагали определенными правами, эти права сохраняются за ними по сей день при условии, что эти права не были отменены последу-

ющими договорами и соглашениями или не были отменены федеральным законодательством. К числу так называемых аборигенных прав относится, прежде всего, право на землю и природные ресурсы. Вопрос о праве собственности индейцев на земли, отведенные под резервации, в Канаде крайне сложен и является предметом споров, судебных тяжб и общественных дискуссий.

В судебном решении по делу, известному как *St. Catherine's case* от 1889 года, было установлено, что земли, закрепленные за аборигенами в качестве резерваций Королевской прокламацией от 1763 года и другими государственными постановлениями не входят в реестр собственности, переданной доминиону Канада в 1867 году. Отсюда следует, что верховное право собственности на территории, выделенные под аборигенные поселения, остается за Британской короной, а коренным народам, согласно Королевской прокламации и положениям Акта об индейцах, предоставлены права на пользование землями, отведенными под резервации.

В соответствии с законодательством Канады, Министерство по делам аборигенов уполномочено выдавать сертификаты на временное пользование или постоянное пользование землями в резервациях, продлевать или аннулировать их. Наследники пользователя могут запрашивать продление соответствующего права. Жители резерваций не имеют права сдавать земли в аренду, заключать любого рода договоры относительно пользования землей с лицами, незарегистрированными в качестве жителей резервации. На резервации не может быть наложен арест, они не могут быть отчуждены по решению суда.

Концепция аборигенных прав также распространяется на право заниматься охотой и рыбной ловлей, так как данные промыслы играют существенную роль в устройстве жизни и хозяйственном укладе аборигенов. Эти вопросы отражены во всех договорах, в которые вступали коренные народы, однако нередко условия этих договоров аннулировались федеральными и провинциально-территориальными законами. Так, например, некоторые из заключенных с властями соглашений предоставляли коренным жителям право охоты в любое время года. Тем не менее Верховный суд Канады вынес решение, указав, что федеральный закон запрещает стрелять перелетных птиц вне сезона, поскольку соответствующее соглашение не введено в Конвенциональный акт о перелетных птицах. Только в 1981 году право аборигенов заниматься охотой и рыбным промыслом в любое время года вместе с другими договорными правами получило подтверждение на конституционном уровне [Белоусова, 1989].

Право на самоуправление

Не менее важным аспектом, заслуживающим отдельного внимания, является право коренных народов на самоуправление. Статусные индейцы располагают лишь ограниченной автономией на управление внутренней жизнью общины. Речь идет о возможности формировать Советы (*band council*), возглавляемые избираемым вождем (*band chief*) в каждой отдельно взятой общине. Каждая община может иметь не более одного вождя, а члены совета

избираются по одному от каждых 100 жителей. Вождь общины избирается сроком на два года большинством голосов членов совета, либо избирателей общины. Право голосовать и быть избранным имеют только постоянные жители общины, достигшие 21 года. Необходимо отметить, что хотя в Акте об индейцах указана данная процедура формирования органов управления в резервации, она носит исключительно рекомендательный характер. Акт об индейцах также предусматривает за общиной право формировать органы самоуправления с учетом культурно-исторических особенностей племени.

Однако автономия, как правило, не является гарантией развития экономической жизни в общине. Это нередко связано с отсутствием каких бы то ни было стабильных доходов. Так, хотя все статусные индейцы освобождены от выплаты налогов, общины редко используют право на создание собственных систем налогообложения в резервациях, что продиктовано культурно-историческими реалиями. Отсутствие стабильного экономического развития порождает серьезную проблему зависимости коренных народов от федеральных трансферов и льгот. В соответствии с Индейским актом правительство обеспечивает экономическую поддержку общин коренных народов через субсидирование образовательных программ, здравоохранения, жилищного строительства и проч.

Хотя Индейский акт заложил основы политики самоуправления Первых наций, значительные шаги в ее реформировании были предприняты только в 1995 году, когда правительство Канады, ссылаясь на ст. 35 Конституции, разработало «Положение о неотъемлемом праве на самоуправление». Данное действующее по сей день соглашение предусматривает передачу коренным народам прав на самоуправление после заключения соответствующих договоров с федеральным правительством. Директива распространяется на все категории аборигенного населения, а статусным индейцам позволяет выйти из-под регулирования вопросов самоуправления, установленных Индейским актом [Ларичев, 2016]. По данным, предоставленным Министерством по делам аборигенов на 2016 год, 36 общин коренных народов по всей Канаде заключили соглашения о самоуправлении с федеральными властями. Всего было заключено 22 соглашения, 18 из которых предусматривают и решение вопросов о разделе собственности на землю в пределах аборигенных поселений [Ларичев, 2016].

Пример территориальной автономии аборигенов – округ самоуправления индейцев Сешелт, созданный в провинции Британская Колумбия, который согласно подписанным соглашениям имеет весьма высокий статус: местные органы самоуправления имеют право разрабатывать и принимать собственные законодательные акты. В Квебеке правом на самоуправление воспользовались девять общин индейцев кри, соглашение с которыми федеральное правительство окончательно заключило в 2008 году.

Одной из последних законодательных инициатив стало заключение так называемых «секторальных соглашений», которые предусматривают частичный вывод регулирования местных вопросов из-под действия Акта об индейцах и расширяют спектр полномочий аборигенных общин. Примером секторальных соглашений является соглашение по вопросам

образования в общине, заключенное индейцами Ми'кмак провинции Новая Шотландия с властями страны. Действие данного соглашения позволило внести изменения в систему образования аборигенов, в частности, индейские общины получили право самостоятельно разрабатывать программы обучения в школах, внедрять в процесс обучения курсы по изучению языков и культуры аборигенов.

Однако, несмотря на наметившееся реформирование существующей системы, в современной Канаде существуют сторонники более «глубокой» автономии, не приемлющие договорных форм получения автономии на условиях, согласуемых с правительством. Коренные народы зачастую воспринимают самоуправление как «естественное», «врожденное» право, данное им многовековым проживанием на землях Канады еще до прибытия туда европейцев.

Существенные сложности кроются в разных социально-политических и экономических воззрениях аборигенов и потомков британских и французских колонистов. Так к системе самоуправления коренных народов не всегда применимы взгляды и представления о «демократических выборах», «подчинении федерального центра», «собственности на землю», «системе налогообложения» и др. В 2014 году индейское племя Ниписсинг, проживающее в провинции Онтарио, разработало собственную конституцию в обход Акта об индейцах и «Положения о самоуправлении». Хотя документ не был обжалован в суде, инициатива его создания может представлять определенную значимость для процесса развития института самоуправления коренных народов в будущем.

Избирательное право

Важным показателем развития правового статуса канадских индейцев является реализация их избирательного права. Право на участие в выборах на уровне провинций и территорий статусные индейцы получили только в период с 1949 по 1969 гг., на федеральном уровне – только в 1960 году с вступлением в силу Закона об избирательном праве. До этого времени право голоса могли получить лишь те статусные индейцы, которые официально отказывались от своего статуса, т. е. переходили в категорию нестатусных. Хартия прав и свобод от 1982 года, ставшая поправкой к Конституции Канады, окончательно закрепила за всеми аборигенами, достигшими 18-ти лет, право на участие в выборах на всех уровнях [Canadian Charter of rights and freedoms, 1982].

Несмотря на наличие избирательного права, коренные народы в Канаде демонстрируют невысокую избирательную активность, главным образом, когда дело касается общенациональных выборов. Так, по официальным данным, свое избирательное право на федеральных выборах реализуют в среднем не более 45% статусных индейцев [Bargiel, 2012]. Позицию многих общин аборигенов иллюстрирует заявление организации индейцев племени могауков: «Когда индейцы голосуют, они перестают быть суверенной нацией и автоматически становятся канадскими гражданами и британскими подданными... Краснокожий морально обязан не участвовать в федераль-

ных и провинциальных выборах» [Тишков, 1985]. Низкая избирательная активность аборигенов в данном случае продиктована в определенной степени непризнанием общеканадской политической системы. Канадские исследователи Альфред и Терпэл отмечают, что коренное население в значительной степени воспринимает государственные институты власти как «инструменты колонизации» коренных народов, испытывает недоверие к ним. Это порождает постколониальную концепцию, согласно которой коренному населению стоит дистанцироваться от государственной политической структуры, в том числе путем неучастия в избирательном процессе.

Заключение

Урегулирование правового положения коренных народов, в частности, индейцев, представляющих подавляющее число аборигенного населения, является одной из наиболее актуальных проблем в политической жизни Канады. Как показал анализ, современное положение коренных народов в Канаде основывается на концепции аборигенных прав, сложившейся еще в период колониального господства Великобритании, а также на принципе самоуправления, выработанном во второй половине XX века под влиянием политического движения коренных народов. Индейцы Канады, имеющие свои языки, культуру, социальные институты, выступили против многолетнего подчинения евро-канадской правовой системе, добившись тем самым права на участие в выборах, избрание органов местного самоуправления и частично права на владение землей и ресурсами в пределах резерваций.

Хотя федеральные власти по-прежнему обладают правом создавать законы, регулирующие любые вопросы, связанные со статусными индейцами, многие индейские общины добились права на регулирование широкого спектра вопросов внутривнутриполитической жизни в резервациях. Заключение официальных соглашений с федеральным правительством позволило коренному населению расширить свою компетенцию в решении вопросов в сфере образования, здравоохранения, жилищного строительства, хозяйственной деятельности.

Библиография

1. Белоусова Е.В. Правовое положение коренного населения Канады // Правоведение. 1989. № 3. С. 53-57.
2. Ларичев А.А. Самоуправление коренных народов в Канаде // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. Екатеринбург. 2016. Т. 16. № 1. С. 135-149.
3. Соколов В.И. Глобализация и аборигенное население Канады // США – Канада. Экономика, политика, культура. 2002. № 5. С. 47-59.
4. Тишков В.А. Индейские права и канадская конституция // Тропой слез и надежд. Книга о современных индейцах США и Канады. М.: Мысль, 1990. 316 с.

5. Bargiel J. Federal Voter Turnout in First Nations Reserves // Research Note. 2012. P. 2-7.
6. Cambridge Dictionary. 2016. URL: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary>
7. Canadian Charter of rights and freedoms. 1982. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html>
8. Constitution Act. 1982. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/>
9. National Household Survey. 2011. URL: <https://www12.statcan.gc.ca>
10. Statistics Canada. 2011. URL: <https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-eng.cfm>

Legal status of Canadian Indians: ethnocultural peculiarities

Galina Yu. Frenk

Postgraduate,
Department of regional studies and international relationships,
Lomonosov Moscow state university,
119192, 31 Lomonosovskii av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: galadav90@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the analysis of the legal status of the Indians of Canada, the first country in the world to regulate the legal status of indigenous peoples at the constitutional level. This was largely contributed to the revival of the political movement of the aborigines of Canada since the 1970s. The analysis shows that the current situation of indigenous peoples in Canada is based on the concept of aboriginal rights that was established during the colonial rule of Great Britain, as well as on the principle of self-government developed in the second half of the 20th century under the influence of the political movement of indigenous peoples. It must be taken into account that a significant number of indigenous people in the country are not assimilated to the Euro-Canadian population and retains elements of the traditional aboriginal lifestyle. All Indians in Canada are historically divided into two categories – status and non-status. Belonging to one or another category implies significant differences in the legal status of Aboriginal people. The residence of status Indians in the community on the territory of reservations, their adherence to the traditional way of life and economic activities, views on the structure of the education system, health, self-government and the use of natural resources dictate the need for a special legal status for this category of the population, taking into account their ethno-cultural characteristics. Although the federal authorities still have the power to create laws that regulate any issues relat-

ed to status Indians, many Indian communities have achieved the right to regulate a wide range of domestic policy issues on reservations. The conclusion of official agreements with the federal government allowed the indigenous population to expand its competence in resolving issues in education, health, housing construction, and economic activities.

For citation

Frenk G.Yu. (2017) Pravovoi status indeitsev Kanady: etnokul'turnye osobennosti [Legal status of Canadian Indians: ethnocultural peculiarities]. *Kul'tura i tsivilizatsiya* [Culture and Civilization], 7 (1A), pp. 121-129.

Keywords

Culture, aboriginal peoples, first nations, self-government, land claims, aboriginal rights.

References

1. Bargiel J. (2012) Federal Voter Turnout in First Nations Reserves. *Research Note*, pp. 2-7.
2. Belousova E.V. (1989) Pravovoe polozhenie korenogo naseleniya Kanady [The legal status of the indigenous population of Canada]. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 3, pp. 53-57.
3. *Cambridge Dictionary* (2016). Available at: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary> [Accessed 11/09/2016].
4. *Canadian Charter of rights and freedoms* (1982). Available at: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html> [Accessed 16/09/2016].
5. *Constitution Act* (1982). Available at: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/> [Accessed 12/09/2016].
6. Larichev A.A. (2016) Camoupravlenie korenykh narodov v Kanade [Self-management of indigenous peoples in Canada]. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya RAN* [Scientific yearbook of the institute of philosophy and law of the Ural branch of the Russian academy of sciences], 16 (1), pp. 135-149.
7. *National Household Survey* (2011). Available at: <https://www12.statcan.gc.ca> [Accessed 18/09/2016].
8. Sokolov V.I. (2002) Globalizatsiya i aborigennoe naselenie Kanady [Globalization and aboriginal population of Canada]. *SShA – Kanada. Ekonomika, politika, kul'tura* [USA – Canada. Economics, politics, culture], 5, pp. 47-59.
9. *Statistics Canada* (2011). Available at: <https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-eng.cfm> [Accessed 15/09/2016].
10. Tishkov V.A. (1990) Indeiskie prava i kanadskaya konstitutsiya [Indian rights and the Canadian constitution]. In: *Tropoyu slez i nadezhd. Kniga o sovremennykh indeitsakh SShA i Kanady* [The path of tears and hopes. A book about modern Indians of the USA and Canada]. Moscow: Mysl' Publ.