

**Министерство образования и науки Российской Федерации
Татарский государственный гуманитарно-педагогический университет**

Р.Ш. Гарипов

**Защита прав коренных народов
в России и США**

**Казань
2010**

УДК 341.231.14
ББК 67.911.11
Г20

Печатается по решению кафедры теории и методики обучения государственно-правовым дисциплинам факультета правового образования Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета (Протокол № 09/10 от 24.09.2010).

Научный консультант -
д.ю.н., профессор **Р.М. Валеев**
(Казанский (Приволжский) федеральный университет)

Рецензенты:
д.ю.н., профессор **Л.Х. Мингазов**
(Заведующий кафедрой конституционного права и прав человека Казанского (Приволжского) федерального университета)
д.ю.н., доцент **Л.В. Андриченко**
(Руководитель центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ)

Гарипов Р.Ш. Защита прав коренных народов в России и США. – Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2010. – 252 с.
ISBN 978-5-87730-492-5

В монографии исследуются вопросы международно-правового регулирования прав коренных народов, а также проблемы защиты прав Североамериканских индейцев и коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. Анализируется внутригосударственное нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих в связи с защитой прав коренных народов США и РФ и уровня их соответствия международным стандартам. Исследование проблем защиты прав коренных народов в современный период, а также анализ американского и российского законодательства поможет выработке современной концепции его дальнейшего развития в соответствии с общепризнанным принципом международного права – защиты прав и основных свобод человека.

Работа подготовлена на основе действующих нормативных источников с привлечением большого количества научных работ отечественных и зарубежных ученых. Рекомендуются при изучении дисциплин «Международное право» и спецкурса «Права человека» для студентов, аспирантов и преподавателей юридических учебных заведений, а также для всех заинтересованных читателей.

УДК 341.231.14
ББК 67.911.11

ISBN 978-5-87730-492-5

© Гарипов Р.Ш., 2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Глава 1. Международные стандарты по защите прав коренных народов	9
Глава 2. Защита прав коренных малочисленных народов России	23
2.1. История становления и развития прав коренных малочисленных народов в России.....	23
2.2. Законодательство Российской Федерации о коренных малочисленных народах.....	53
2.3. Вопрос ратификации Россией Конвенции МОТ № 169.....	97
Глава 3. Защита прав коренных народов США	112
3.1. Основные этапы борьбы коренных народов США за свои права.....	112
3.2. Современное регулирование прав коренных народов в США.....	147
3.3. История создания и правовой статус индейских резерваций.....	168
Заключение	204
Список использованной литературы	212
Информация о программе Фулбрайт	240
Information about the author	241
Abstract in English	242

CONTENT

Foreword	5
Chapter One. International Standards on Indigenous Peoples' Rights Protection	9
Chapter Two. Russian Indigenous Small-Numbered Peoples' Rights Protection	23
2.1. The History of Indigenous Small-Numbered Peoples' Rights Development in Russia.....	23
2.2. The Russian Federation's Legislation about Indigenous Small-Numbered Peoples.....	53
2.3. The Question of the ILO Convention № 169 Ratification by Russia.....	97
Chapter Three. The US Indigenous Peoples' Rights Protection	112
3.1. The Main Stages of the US Indigenous Peoples Fight for Their Rights...	112
3.2. Contemporary Regulation of the Indigenous Peoples' Rights in the US...	147
3.3. The History of Formation and Legal Status of American Indians' Reservations.....	168
Conclusion	204
Bibliography	212
Information about Fulbright Program	240
Information about the author	241
Abstract in English	242

*Светлой памяти моего деда
Гарипова Шарафи Сабировича посвящается*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Особое место в системе прав человека занимают права представителей коренных народов, людей подвергшихся гонениям и истреблению в период колонизации и захвата их земель. Это Североамериканские и Южноамериканские индейцы, аборигены Австралии и Новой Зеландии, коренные малочисленные народы России и другие представители исчезающих этносов. Исследования показывают, что большинство представителей коренных народов проживают в условиях крайней бедности (на сумму менее 1 доллара США в день) причем как в развивающихся, так и в развитых странах. Около 70% коренных народов проживают в сельской местности и напрямую зависят от окружающей природной среды.¹

Причем до сих пор противостояние правительств и коренных народов зачастую выливается в кровопролитные конфликты. Так, например, летом 2009 года в перуанских лесах началась настоящая война между местными племенами и подразделениями полиции. Автоматам, гранатам, вертолетам и бронированным машинам две тысячи индейцев противопоставили мачете, луки и копья. Тактика партизанской войны в условиях джунглей оказалась эффективной: нападая из засад, индейцы убили 24 полицейских, потеряв при этом в два раза меньше своих людей и заставив власти отступить. Поводом к вспышке насилия стали два закона, подписанные президентом Аланом Гарсиа, которые разрешали разведку и добычу полезных ископаемых, строительство плотин и вырубку леса на территории индейцев в джунглях Амазонии. Больше

¹ См.: Joji Carino. Indigenous Peoples, Human Rights and Poverty // Indigenous views on Development and Cooperation. Seminar: Indigenous Perspectives on Development and Cooperation within the framework of the International instruments and Agreements. Madrid, 18-19 October, 2004. – Printed by: EGRAF, S.A., 2005. – P.140.

месяца протесты носили мирный характер, а затем начались столкновения. Мировое общественное мнение оказалось на стороне индейцев и заставило Лиму отступить. В итоге премьер-министр страны ушел в отставку, парламент отменил оба закона, а президент принес свои извинения индейцам. Похожая ситуация развивается в Гватемале, где на землях индейцев майя был обнаружен никель и в Индии, где на территории коренных народов ведется добыча бокситов.²

Несмотря на разнообразие и географическую разбросанность коренных народов, они проявляют все большее единство в плане своих устремлений и целей. И только сейчас у мирового сообщества просыпается совесть и желание помочь оставшимся в живых представителям коренных народов. Политика ассимиляции осталась в прошлом, ее сменила политика поощрения самоопределения и самоуправления коренных народов и меры направленные на сохранение их языков, культуры и традиций. При этом проблема защиты прав коренных народов является не только внутринациональной, но и международной. Россия, в которой также проживают представители коренных народов, в числе многих других стран участвует в ее решении.

Настоящее исследование представляет интерес в связи с повышенным вниманием к проблемам Североамериканских индейцев, опыту их взаимоотношений с федеральными властями, особенностей внутриплеменных правоотношений, правового статуса их территориальных образований и международно-правовых и национально-правовых средств и механизмов защиты их прав. Богатый и во многом позитивный опыт развития аборигенных народов Северной Америки, практика их самоуправления, политической организации, возрождения культуры и языка, борьбы за контроль над территориями и ресурсами, государственной политики и законодательства в отношении коренных народов США, безусловно, представляют огромный

² См.: Мануков С. Индейцы на сене. Какие методы хороши в битве за ресурсы // Русский репортер. – Октябрь, 2009. – С.60.

интерес и для нашей страны, особенно для коренных малочисленных народов России.

В России также существует проблема защиты прав и основных свобод аборигенных народов, и опыт правового регулирования статуса коренных народов в зарубежных странах, несомненно, представляет для нашей страны особый интерес. Наиболее актуальным является изучение опыта зарубежных стран и международных стандартов в области защиты прав коренных народов с целью их дальнейшего применения относительно к коренным малочисленным народам России. Мировая практика накопила солидный опыт решения данных вопросов, который может быть использован в России с учетом специфики ее условий.

К тому же в положении коренных народов различных стран имеется определенное сходство. Все они в большей или меньшей степени подвергались в прошлом колонизации и ассимиляции. Они нуждаются в значительных территориях для ведения традиционного образа жизни и, соответственно, сохранения своей идентичности, языка и культуры. Возвращение своих земель они рассматривают как акт преодоления допущенной в отношении них несправедливости. Вместе с тем правовое регулирование статуса коренных народов значительно различается. Разными являются традиции правового регулирования, так например, в странах англосаксонской системы большую роль играют прецеденты, что не исключает наличия множества нормативных актов. В странах Европы, таких как Швеция, Норвегия, Финляндия единичны и судебные решения, и нормативные акты, посвященные непосредственно коренным народам, и значительная часть их правового статуса регулируется обычным законодательством, распространяющимся на всех граждан.³ В России действует статутное право, поэтому все вопросы, связанные с коренными малочисленными народами регулируются федеральным и региональным законодательством.

³ См.: Андреев К.Ю. Правовой статус коренных малочисленных народов в зарубежных странах. Справочник. – М.: РАН ИНИОН, 2006. – С.10-11.

Все это подчеркивает актуальность настоящей работы, направленной на осуществление сравнительно-правового исследования американского и российского опыта правового регулирования и защиты прав коренных народов, преследующей цели обеспечения дальнейшего приведения положений внутреннего законодательства в указанной сфере в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Актуальность избранной темы исследования обусловлена также рядом иных факторов. Прежде всего, связанных с низким уровнем жизни коренных народов, которое создало реальную угрозу исчезновения их самобытности. Главными причинами кризиса является то, что наступление промышленности на территории их проживания, появление городов, увеличение пришлого населения недостаточно учитывает интересы самих коренных народов. Все это в совокупности оказало негативное воздействие на жизнедеятельность коренных народов.

Данная работа дает целостное представление о развитии нормативно-правовой основы регулирования отношений, возникающих в связи с защитой прав коренных народов США и РФ, уровня их соответствия международным стандартам в указанной сфере отношений. Проведение такого анализа позволяет легче решать проблемы устранения пробелов в регулировании отдельных отношений с участием представителей коренных народов, предотвращения коллизий правовых норм, которые в условиях динамичного развития внутреннего законодательства подчас оказываются неизбежными. Значимость результатов данной работы заключается во всестороннем исследовании проблем защиты прав коренных народов в современный период, детальном анализе американского и российского законодательного массива в указанной сфере отношений, выработке современной концепции его дальнейшего развития в соответствии с международными стандартами.

Автор выражает огромную благодарность программе Фулбрайт за финансовую поддержку в издании настоящей монографии.

ГЛАВА 1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ.

В период колонизации многие коренные народы стали объектом дискриминации и уничтожения. По отношению к ним колониальными державами сочинялись различные концепции, рассматривающие их в качестве «отсталых» и «нуждающихся в развитии».⁴ Тем не менее, в конце XIX века осознается необходимость сохранения коренных народов. Например, при подготовке заключительного документа Берлинской конференции по Африке в 1885 году, было признано необходимым обеспечить сохранение аборигенов. Однако подобные заявления служили маскировкой завоевания территорий коренных народов. Более того, предпринимались огромные усилия с целью придания этим заявлениям «законного» характера с помощью таких доктрин и концепций, как «первооткрывательство», «папская дарственная», «эффективная оккупация», «ничейная земля» и т.д.⁵

Отношение к проблемам коренных народов постепенно менялось. В начале XX века коренные народы начинают заявлять о своих правах на международном уровне. Началом послужил визит делегатов американских индейцев в Лондон в 1906 и 1909 году и на Парижскую (Версальскую) мирную конференцию в 1919 году, когда они во всеуслышание заявили о себе всему миру. Однако в Статуте Лиги Наций ничего не говорилось о правах коренных народов и многие государства, особенно Австралия и Новая Зеландия всячески препятствовали тому, чтобы голос аборигенов был услышан на международной арене.⁶

⁴ См.: Patrick Thornberry. *Indigenous Peoples and Human Rights*. – Published by Manchester University Press, 2002. – P.61.

⁵ См.: *Международная и внутригосударственная защита прав человека / Учебное пособие для вузов под редакцией профессора Валеева Р.М. и Вагизова Р.Г.* – Казань: Казанский государственный университет. Библиотека Уполномоченного по правам человека в РТ. 2007. – С.668.

⁶ См.: Cynthia Price Cohen. *The Human Rights of Indigenous Peoples*. – Manufactured in the United States of America by Transnational Publishers, Inc, 1998. – P.73.

Коренные народы рассматривались, а иногда зачастую продолжают рассматриваться в качестве низших, отсталых и нуждающихся в развитии народов. Такие подходы к проблемам коренных народов и подобные идеи постепенно превращались в стереотипы в умах политических деятелей. Зачастую они приводились в оправдание определенных юридических концепций, правовых институтов, конкретных законов, а также международных решений. Воздействие всех этих факторов, в свою очередь, исторически обусловило современное фактическое положение многих коренных народов, недостаточно развитую систему защиты их прав, как на национальном, так и на международном уровнях.

Обращение к правам коренных народов на международном уровне есть результат активной деятельности самих коренных народов за последние несколько десятилетий. Они уже полноценные участники международного диалога с участием государств, международных организаций и независимых экспертов.⁷ Сегодня, по мнению Бенедикта Кингсбери, все требования коренных народов нашли свое отражение в пяти основных положениях международного права, это: уважение индивидуальных прав и недискриминация; провозглашение прав национальных меньшинств; закрепление за коренными народами права на самоопределение; искоренение колониализма и признание в качестве международных, соглашений заключенных с аборигенами в период захвата их территорий.⁸

В международно-правовых документах отмечается, что «на протяжении всей истории человечества всякий раз, когда народы, доминирующие над своими соседями, расширяли свои территории или когда переселенцы издали силой завоевывали новые земли, культура и источники средств к существованию – или даже само существование коренных народов ставилось

⁷ См.: Das J.K. Human Rights and Indigenous Peoples. – Printed in India by S.B. Nangia A.P.H. Publishing Corporation, New Delhi, 2001. – P.11.

⁸ См.: Benedict Kingsbury. Reconciling Five Competing Conceptual Structures of Indigenous Peoples' Claim in International and Comparative Law / Peoples' Rights / Edited by Philip Alston. – Oxford: Oxford University Press, 2001. – P.6.

под угрозу».⁹ Защита прав коренных народов носит как международный, так и внутригосударственный характер. Международное право служит ориентиром в развитии внутригосударственного законодательства, а установленные им требования должны учитываться национальным правом.

Современное международное право утверждает, что все люди имеют равные права и свободы, независимо от их расовой, религиозной, национальной или языковой принадлежности. Представители коренных народов должны в полном объеме обладать правами, которые имеют все остальные, независимо от их численности и места проживания. Правовой статус коренных народов и их представителей не должен уступать правовому статусу других граждан и народов в этих государствах. Каждый народ самобытен и обладает правом на сохранение и развитие национального языка, своей культуры и сохранение своей идентичности.

В настоящее время в международном праве существует ряд универсальных и региональных актов, направленных специально на защиту прав коренных народов. Некоторые международные документы содержат положения, напрямую или косвенно затрагивающие вопросы коренных народов, но особое место в рамках закрепления международно-правового статуса коренных народов занимают документы, специально направленные на их защиту. Началом такой специализированной защиты коренных народов явилось принятие в 1957 году Конвенции МОТ № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах».¹⁰ С принятием данной конвенции в международно-правовой лексикон впервые вошел термин «коренное население».

Конвенция МОТ № 107 была первым международным документом, посвященным исключительно проблемам коренных народов. Она состояла из

⁹ См.: Права коренных народов. Изложение фактов. - № 9. – Женева, 1992. – С.3.

¹⁰ См.: Коренное население: глобальное стремление к справедливости: Доклад для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. – М.: Международные отношения, 1990. – С.206.

37 статей, объединенных в восемь разделов, и рассматривала такие вопросы, как земельная собственность, условия труда, профессиональное обучение, сельские ремесла, социальное обеспечение и здравоохранение, образование и т.д. Она была также первым международным документом, в котором признавалось право индивидуальной и коллективной собственности за коренными народами на земли, находящиеся в их исконном владении. Это было большим достижением настоящего документа. В то же время Конвенция допускала перемещение коренных народов с земель, которые они занимают, если этого требуют соображения национальной безопасности или интересы национального экономического развития.¹¹ При таком, однако, насильственном перемещении должна быть произведена компенсация, то есть коренным народам должны быть предоставлены другие земли, по качеству сравнимые с их исконными владениями.¹²

Конвенцию МОТ № 107 ратифицировали 27 государств, однако многие страны, в которых проживает коренное население (в том числе США и бывший СССР), к ней не присоединились. В настоящее время она закрыта для ратификации, однако продолжает оставаться в силе для тех стран, которые ее ратифицировали, но еще не ратифицировали Конвенцию № 169. Конвенция во многом была направлена на «интеграцию» (это вытекает уже из названия данной конвенции) коренного населения в жизнь доминирующего общества и на его развитие в понимании большинства. С этим категорически было не согласно само коренное население, так как считало, что под прикрытием термина «интеграция» фактически осуществлялась его ассимиляция. Конвенция была признана устаревшей, а ряд специалистов усматривали в ней и некоторые ограничения прав и свобод и называли ее «вредной» и «снисходительной» в отношении коренных народов.¹³ Конвенция имеет явно

¹¹ См.: Hoffman S. Reaching for the Most Difficult: Human Rights as a Foreign Policy Goal // Journal of the American Academy of Arts and Sciences. – 1983. – P.19.

¹² См.: Barch R.L. Revision of ILO Convention № 107 // American Journal of International Law. – № 81. – 1987. – P.756.

¹³ См.: Lee Swepston. Indigenous and Tribal Peoples and International Law: Recent Developments // Current Anthropology. – Vol. 30. - № 2. – 1989. – P.259-260.

выраженный патерналистский характер, определяя племенные народы, как народы, чье экономическое и социальное положение находится на значительно более низкой ступени развития.¹⁴

С этим вполне можно согласиться, так как, читая текст конвенции, складывается впечатление, что коренное и иное население, ведущее племенной и полуплеменной образ жизни находятся на низком уровне социально-экономического, культурного и общественного развития и их необходимо «приобщить» и «приучить» к благам «цивилизации», то есть сделать похожими на других граждан. Так, например, статья 3 конвенции гласит: «До тех пор пока социально-экономическое и культурно-бытовое положение заинтересованного населения¹⁵ не позволит ему пользоваться преимуществами общего законодательства страны, в состав которой оно входит, принимаются особые меры по защите его институтов, личности, имущества и труда».¹⁶ Возникает вопрос, каким образом социально-экономический и культурно-бытовой уклад жизни может препятствовать заинтересованному населению пользоваться общим законодательством страны, доступ к которому должен быть одинаков для всех слоев населения?

Использование заинтересованным населением родного языка, как средства общения и в области образования не имеет четких правовых гарантий. В Конвенции говорится, что должен обеспечиваться постепенный переход от родного языка или местного наречия к национальному языку или к одному из официальных языков страны, и только лишь по мере возможности будут приниматься меры для сохранения родного языка или наиболее распространенного местного наречия. При таком подходе утеря родного языка

¹⁴ См.: Бойченко Ю.А. Международные механизмы и тенденции в сфере защиты прав коренных народов // Московский журнал международного права. - № 3. – 2001. – С.129.

¹⁵ Согласно ст.1 Конвенции коренное и другое население, ведущее племенной и полуплеменной образ жизни заменяется словами «Заинтересованное население».

¹⁶ См.: Конвенция МОТ № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах» 1957 года // Права и свободы народов в современных источниках международного права (сборник документов). / Сост. Тузмухамедов Р.А. – Казань: Книжный дом. - 1995. – С.30.

будет неизбежна, а язык, как известно, является одним из важнейших условий сохранения культуры и своей идентичности.

Безразличие мирового сообщества к проблемам коренных народов сочеталось с ярко выраженным стремлением к их ассимиляции. Принятая в 1957 году для поощрения интеграции аборигенов, Конвенция № 107 Международной Организации Труда отвергала насильственные пути и принуждение к подобной интеграции, но не признавала возможности каких-либо других целей, помимо интеграции (например, автономии аборигенных народов). На международном конгрессе коренных народов Южной Америки в 1980 году эта Конвенция была подвергнута критике как созданная деспотическими государствами для легализации колониального владычества. Подобная точка зрения последовательно звучала с середины 70-х годов на всех съездах аборигенных народов.

Таким образом, международное сообщество логически подошло к необходимости пересмотра Конвенции № 107 и принятия нового документа, учитывающего все последние тенденции. И в целях усовершенствования положений Конвенции № 107 и необходимости развития норм в области защиты прав коренного населения в 1985 году Международная организация труда начала процесс ее пересмотра. В 1986 году МОТ провела совещание экспертов, куда входили также и представители организаций коренного населения. По итогам совещания было признано, что интеграционный подход Конвенции не отвечает потребностям коренных народов и не отражает современного мышления. Особо подчеркивалась возможность самоопределения этих народов в экономических, социальных и культурных областях и необходимость закрепления данного права в новых нормах Международной организации труда.¹⁷

Был также сделан вывод о том, что компетенция государства изымать земли коренного населения или населения, ведущего племенной образ жизни,

¹⁷ См.: Russel Lawrence Barsh. Revision of ILO Convention № 107 // The American Journal of International Law. – Vol.81. - № 3. – 1987. – P.756.

или выселять эти народы с их земель должна быть ограничена исключительными обстоятельствами и должна осуществляться лишь при их ясно выраженном согласии. Впоследствии данное положение нашло свое отражение в ст.16 Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах».¹⁸ Нормы, касающиеся прав коренного населения и других вопросов, содержащиеся в Конвенции МОТ № 169 от 1989 года, повлияли на земельную политику в странах Латинской Америки, на Филиппинах, в некоторых скандинавских странах и в других государствах, где группы представителей коренного населения придают этим вопросам большое значение. Конвенция представляет собой важную веху в выработке этих норм.

Конвенция МОТ № 169 была принята в июне 1989 года и вступила в силу 5 сентября 1991 года. В этот момент она была ратифицирована четырьмя государствами: Боливией, Колумбией, Мексикой и Норвегией. Затем в течение 90-х годов она была ратифицирована Коста-Рикой, Данией, Эквадором, Фиджи, Гватемалой, Гондурасом, Нидерландами, Парагваем и Перу. В начале нового тысячелетия свое согласие с Конвенцией высказали Аргентина, Бразилия, Доминиканская Республика, Венесуэла и последней ее ратифицировала Испания в 2007 году.¹⁹ Таким образом, всего Конвенцию ратифицировали 18 государств.

Документ представляет собой достаточно объемный международно-правовой акт, который состоит из преамбулы и 44 статей, объединенных в 10 разделах, таких как: общая политика, земля, найм и условия занятости, профессиональная подготовка, социальное обеспечение и здравоохранение, образование и средства общения, международные контакты и сотрудничество, управление, общие положения, заключительные положения. Фактически она стала преемницей Конвенции МОТ № 107, хотя ряд стран, которые ратифицировали Конвенцию № 107, но не ратифицировали Конвенцию № 169,

¹⁸ См.: Вестник МИД СССР. 1989. – № 17. – С.17.

¹⁹ См.: International Labour Organization Newsletter 2007. The ILO and Indigenous and Tribal Peoples. – Geneva: International Labour Office, 2007. – P.23.

продолжают оставаться участниками первой из них (США и РФ не ратифицировали ни первую, ни вторую конвенцию).

Согласно конвенции коренные народы рассматриваются как политические образования, которые вправе сохраняться и развиваться исходя из собственных устремлений и желаний.²⁰ Уже в преамбуле новой Конвенции говорится, что необходимо принятие новых международных норм, направленных на изменение положения коренных народов в целях ликвидации ориентации на ассимиляцию, содержащейся в ранее действовавших нормах. Желание коренных народов осуществлять контроль над собственными институтами и сохранять и развивать свою самобытность, языки и религии также признается как законное, что сильно отличается от предшествующей конвенции. Таким образом, мировое сообщество признало, что самобытное социально-экономическое развитие, культуры и языки коренных народов являются частью культурного наследия человечества и достойны защиты.

По мнению ряда специалистов в Конвенции № 169 МОТ лучше отражены положения, реализация которых позволит обеспечить выживание коренных народов, сохранение и развитие их традиционного образа жизни, культуры и языка.²¹ За рубежом ее также рассматривают, как ключевой документ международного права в области защиты прав коренных народов.²² В числе важнейших прав, провозглашенных данной Конвенцией: право выбирать собственные приоритеты в процессе своего развития; право участвовать в подготовке, осуществлении и оценке планов и программ, которые затрагивают их интересы; право на сохранение собственных обычаев и институтов; право

²⁰ См.: Bradford W. Morse. The Rights of Indigenous and Minority Peoples // *Convergence of Legal Systems in the 21st Century. General Reports delivered at the XVIth International Congress of Comparative Law. Brisbane, Australia, 14-20 July, 2002.* – Published by Bruylant Bruxelles, 2006. – P.59-60.

²¹ См.: Андриченко Л.В. Международно-правовая защита коренных народов // *Журнал российского права.* – 2001. – № 5. – С.43.

²² См.: James S. Anaya. *Indigenous Peoples in International Law. Second Edition.* – Oxford University Press, 2004. – P.58.

собственности на земли, которые они традиционно занимают; право на создание собственных учебных заведений и многое другое.

Конвенцией установлен запрет дискриминации коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни (ст.3). Предусмотрено применение в случае необходимости специальных мер для охраны лиц, принадлежащих к соответствующим народам, их институтов, собственности, труда, культуры и окружающей среды. Признаются и охраняются социальные, культурные, религиозные и духовные ценности и практика коренных народов. Провозглашается необходимость должным образом учитывать характер проблем, с которыми они сталкиваются как группы и как отдельные лица. Правительства должны устанавливать процедуры, посредством которых коренные народы могут свободно участвовать в принятии решений в выборных учреждениях, в административных и иных органах, ответственных за политику и программы, которые их касаются.

Интересен тот факт, что представители самих коренных народов в разработке проекта Конвенции № 169 участия не принимали. Проект основывался на ответах государств в специальных анкетах-вопросниках. Однако государства должны были, прежде всего, проконсультироваться у коренных народов, живущих на их территории, и после этого дать свои ответы. Многие государства ответили, что в этом нет никакой необходимости, однако шесть государств (Австралия, США, Канада, Финляндия, Норвегия и Швеция) отнеслись с уважением к просьбе МОТ и провели консультации со своими коренными народами.²³

Помимо прав, предоставленных коренным народам, в Конвенции отражены обязанности правительств участвующих в Конвенции государств, на которые возлагается обязанность обеспечения данных прав. Правительства должны содействовать наиболее полному осуществлению социальных, экономических и культурных прав коренных народов, проводить с ними

²³ См.: Berman H.R. The International Labor Organization and Indigenous peoples: Revision of ILO Convention № 107 at the 75th Session of the International Conference 1989 // ICJ Review. - № 41. – 1988. – P.48.

консультации в случаях принятия законодательных актов, затрагивающих их права и интересы; создавать условия для развития их учреждений; совместно с ними осуществлять меры по защите и сохранению окружающей среды, территорий, которые они заселяют; обеспечивать для них должное медицинское обслуживание или предоставлять им средства для его осуществления; принимать меры по сохранению национальных языков этих народов. Обязанность правительства консультироваться с коренными народами, при принятии решений, непосредственно затрагивающих их интересы, является отличительной чертой именно данной конвенции и носит, по мнению профессора Морса, огромное значение.²⁴

Должны осуществляться также меры просветительского характера с целью искоренения предрассудков, которые имеются по отношению к коренным народам среди других групп национального сообщества. Для этого предпринимаются шаги, обеспечивающие, чтобы учебники по истории и другие учебные и научные материалы давали справедливое, точное и информативно насыщенное изображение общества и культуры этих народов.

Значительное внимание в Конвенции уделяется вопросам земельных правоотношений коренных народов. Раздел о земле в новой Конвенции значительно более подробно регламентирует данный вопрос, чем аналогичный раздел предшествующей Конвенции. В статье 14 говорится: «За соответствующими народами признаются права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают. Кроме того, в случае необходимости, применяются меры для гарантирования этим народам прав пользования землями, которые заняты не только ими, но к которым у них есть традиционный доступ для осуществления их жизненно необходимой и традиционной деятельности. Особое внимание обращается на положение

²⁴ См.: Bradford W. Morse. The Rights of Indigenous and Minority Peoples // Convergence of Legal Systems in the 21st Century. General Reports delivered at the XVIth International Congress of Comparative Law. Brisbane, Australia, 14-20 July, 2002. – Published by Bruylant Bruxelles, 2006. – P.60.

кочевых народов и народов, практикующих переложное земледелие».²⁵ То есть, говорится о таких видах правоотношений, как собственность и владение в отношении традиционно занимаемых земель, а также право пользования и традиционный доступ к землям, которые занимают не только они. На правительства в связи с этим возлагается обязанность предпринимать меры по определению границ земель, традиционно занимаемых коренными народами.

Также следует отметить, что право на земли является неотчуждаемым. Аборигены по общему правилу не выселяются с занимаемых ими земель. Однако коренные народы могут быть выселены с занимаемых ими земель и территорий, когда это считается необходимым в виде исключительной меры. Что является исключительной мерой в Конвенции не определено, что создает хорошую предпосылку для самоуправления со стороны правительства.²⁶ Что касается прав на природные ресурсы, относящиеся к землям коренных народов, то в соответствии с Конвенцией они имеют право участвовать в использовании, управлении и сохранении этих ресурсов. В случаях, когда государство собирается проводить разведку или добычу ресурсов на землях коренных народов, оно обязано проводить консультации с коренными народами с целью выяснения последствий данной деятельности, то есть необходимо выяснить будет ли наноситься ущерб интересам этих народов и если да, то решить вопрос справедливой компенсации.

Главной новацией Конвенции МОТ № 169 явилось также изменение самого понятия «коренные народы и народы, ведущие племенной и полуплеменной образ жизни». Согласно ст.1 Конвенция распространяется:

а) на народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется

²⁵ См.: Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. Издание второе, дополненное / Сост. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. – М.: НОРМА.- 2002. – С.242.

²⁶ См.: Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. Монография. – М.: Издательство РУДН, 1997. – С.101.

полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством;

b) на народы в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты.²⁷ При этом подчеркивается, что указание этих народов на их принадлежность к числу коренных или ведущих племенной образ жизни рассматривается как основополагающий критерий для определения групп, на которые распространяются положения данной Конвенции.

Ключевым моментом является замена понятия «население», используемого в Конвенции № 107 на понятие «народ» в Конвенции № 169, что отмечают многие юристы-международники.²⁸ Однако в новом документе также говорится о том, что использование термина «народы» в Конвенции не рассматривается как несущее какой-либо смысл в отношении прав, могущих заключаться в этом термине в соответствии с международным правом. Такая оговорка означает, что реализация прав аборигенов носит вполне конкретный характер (увязывается с их культурными, духовными и хозяйственными

²⁷ Конвенция МОТ № 107 1957 года применялась, с одной стороны, к лицам, входящим в состав населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах, и находящимся на менее высокой социально-экономической стадии развития, чем остальная часть общегосударственного коллектива, правовое положение которых регулируется частично или полностью их собственными обычаями, традициями или же особым законодательством. А также к лицам, входящим в состав населения, ведущего племенной или полуплеменной образ жизни в независимых странах, и рассматриваемым как коренное население ввиду того, что они являются потомками жителей, населявших страну или географическую область, частью которой является эта страна, во времена ее завоевания или колонизации, и независимо от своего правового положения ведущим образ жизни, более соответствующий социально-экономическому и культурному строю тех времен, чем строю страны, в состав которой они входят.

²⁸ См.: Cynthia Price Cohen. *The Human Rights of Indigenous Peoples. – Manufactured in the United States of America by Transnational Publishers, Inc, 1998. – P.21.*

запросами) и неравнозначно праву на самоопределение народов, предполагающему свободный выбор данными народами своего политического статуса, территориальной обособленности с образованием собственной государственности.

Таким образом в отличие от Конвенции 1957 года, в которой подчеркивалась менее высокая социально-экономическая стадия развития коренных народов по сравнению с остальной частью населения страны, где они проживают, Конвенция 1989 года не ставит себе задачей необходимость интеграции данных народов в состав доминирующего населения государств и не дает поводов к делению народов на «отсталые» и «цивилизованные».²⁹ И использует понятие «народ» вместо «население» по отношению к коренным жителям государств.

Стандарты, установленные Конвенцией МОТ № 169, создают рамки для защиты основных прав коренных народов в соответствии с нормами международного права и определяют основополагающие обязательства государств-участников, ориентируясь на которые каждое ратифицировавшее конвенцию государство принимает конкретные нормы. Конвенция Международной организации труда № 169 играет важную роль в развитии правового статуса коренных народов и защите его на уровне международного сообщества государств. Существенным положением является также возложение обязанности на ратифицировавшие ее государства предоставлять отчеты о применении данной Конвенции, которые позволят Международной организации труда проследить, насколько она соблюдается.

Итак, в настоящее время Конвенция № 169 служит основой для деятельности МОТ в области защиты прав коренных народов и оказания им правовой, технической и иной помощи. Положения конвенции учитываются при разработке политики и программ ООН, Всемирным банком и другими

²⁹ Однако хочется отметить, что в международном праве до сих пор остаются подобного рода формулировки и неприемлемые для современного международного права определения, например, ст.38 Статута Международного суда ООН в качестве одного из источников международного права называет «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями», что подразумевает под собой соответственно наличие и нецивилизованных наций.

международными организациями. Это единственный комплексный международно-правовой документ, заключающий в себе потенциально обязательные минимальные стандарты (политические, социально-экономические, правовые, духовные), для стран-участниц, которые могут составить основу организации жизнедеятельности коренных народов. Данное обстоятельство придает Конвенции системообразующее правовое значение и, соответственно, вопрос о ратификации и действии настоящего документа в странах, где проживают коренные народы, и в частности в России и США нуждается в специальном рассмотрении.

В 2006 году Советом по правам человека ООН была принята Декларация о правах коренных народов, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2007 года. Данный документ является еще одним прорывом на пути к установлению международных стандартов по защите прав коренных народов. Кроме вышеназванных документов в отношении народов, ведущих племенной и кочевой образ жизни в литературе еще выделяют Декларацию Кари-Ока и Хартию аборигенных народов мира 1992 года.³⁰ В заключение хотелось бы отметить, что всего этого пока недостаточно, чтобы решить проблемы коренных народов. Не разработанными остаются такие права, как – право на самоопределение, самоуправление и самое главное право на землю, недра и природные ресурсы. Сохраняется множество проблем в социальной сфере, в области сохранения языка, культуры, традиций. Именно среди коренного населения самый низкий уровень жизни и самый высокий уровень безработицы, алкоголизма, наркомании и преступности. Все это подстегивает международное сообщество и дальше заниматься развитием международных прав и стандартов в данной области. Законодательство XXI века должно способствовать не просто выживанию, а развитию и процветанию коренных народов во всем мире.

³⁰ См.: Харючи А.С. Права коренных малочисленных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – С.88.

ГЛАВА 2. ЗАЩИТА ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ.

2.1. История становления и развития прав коренных малочисленных народов в России.

Россия – уникальная по своему национальному и культурному составу страна, в которой проживают около 200 различных народов.³¹ В отечественной литературе их объединяют в 4 большие группы: государствообразующий коренной титульный народ страны (русский), коренные (титульные) народы субъектов РФ, коренные малочисленные народы регионов, национальные меньшинства.³² Коренные малочисленные народы составляют менее 0,5% всего населения России, при этом проживают они на огромных просторах от Мурманска до Чукотки и занимают более 60% территории Российской Федерации.³³ В государственной политике современной России особое место занимают защита, развитие и реализация прав коренных малочисленных народов России. К местам их проживания относятся Север России, Дальний Восток, Сибирь, а также Северный Кавказ. Коренные малочисленные народы в полном объеме обладают всеми правами, также как и другие народы нашей необъятной Родины. Большинство из них проживают в труднодоступных местностях с суровым климатом и ограниченными возможностями и поэтому государство должно обращать на них особое внимание.

³¹ По переписи населения Российской Федерации 2002 года численность населения страны составляет 145 млн. 167 тыс. человек, представляющих более 180 народов. См.: Численность и размещение населения. – М.: НИЦ «Статистика России», 2004 (Итоги Всероссийской переписи населения в 14 т. / Федеральная служба государственной статистики. Т.1).

³² См.: Права человека и народов. Учебное пособие / Под ред. проф. Миронова О.О. – Москва-Саратов: Издат. Центр ИНСР; Саратовский юридический институт МВД России. – 2006. – С.258.

³³ См.: Харючи А.С. Права коренных малочисленных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – С.86.

Интеграция малочисленных народов в современное технологически развитое общество сопровождается ассимиляционными процессами с доминирующим социумом, который влияет на традиции и жизненный уклад, нарушает природно-социальный баланс региона. Государство, общество, понимая, что каждая культура уникальна, пытаются уберечь их от негативного воздействия техногенных процессов. Для этого разрабатываются и принимаются специальные законы и программы, создающие условия для сохранения и развития аборигенных народов, их традиционного образа жизни, форм и способов жизнеобеспечения через регулирование, защиту и реализацию прав коренных малочисленных народов.³⁴

Некоторые авторы рассматривают коренные малочисленные народы в качестве разновидности национальных меньшинств. Они значительно уступают в численности иным группам населения, не доминируют в обществе, и имеют отличия в культуре, языке, религии, обычаях, а также стремятся к сохранению своей самобытности. Их особенностью является образ жизни и культура, для которых характерна неразрывная связь с землей и занятие традиционными промыслами, такими как оленеводство, рыболовство или охота. Именно это и обуславливает специфику притязаний и правового положения коренных малочисленных народов России.

В соответствии с Единым перечнем коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 года № 255 к ним относятся 46 народов³⁵, это: Абазины, Алеуты, Алюторцы, Бесермяне, Вепсы, Долганы, Ижорцы, Ительмены, Камчадалы, Кереки, Кеты, Коряки, Кумандинцы, Манси, Нагайбаки, Нанайцы, Нганасаны, Негидальцы, Ненцы, Нивхи, Ороки (ульта), Орочи, Саамы, Селькупы, Сету, Сойоты, Тазы, Теленгиты, Телеуты, Тофалары, Тубалары, Тувинцы-тоджинцы,

³⁴ См.: Кальте З.М. Политико-правовые аспекты развития коренного малочисленного народа Российской Федерации – Саами. – Дисс..... на соискание учен. степени канд. полит. наук. – М., 2003. – С.4.

³⁵ Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2010 года в настоящий перечень был добавлен новый, 46-ой, народ сету, относящийся к финно-угорской группе народов, проживающий в Псковской области и насчитывающий 197 человек.

Удэгейцы, Ульчи, Ханты, Челканцы, Чуванцы, Чукчи, Чулымцы, Шапсуги, Шорцы, Эвенки, Эвены, Энцы, Эскимосы и Юкагиры.³⁶

Однако специалистами Института этнологии и антропологии РАН и Министерства по делам национальностей и региональной политики России к коренным малочисленным народам в Российской Федерации предварительно был отнесен 61 этнос, общей численностью около 426 тыс. человек (0,3 % от всего населения России); из них 6 проживают в Европейской части России, 22 – на Северном Кавказе и 33 – на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке.³⁷ По переписи 1989 года общая численность малочисленных народов СССР составляла более 350 тысяч человек.³⁸ По переписи 2002 года численность коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (включая вновь выделенных переписью камчадалов, теленгитов, тубаларов, челканцев и чулымцев) составила 224 тысячи человек. Численность отдельных народов внутри этой группы колеблется от 41 000 человек (ненцы) до 240 человек (энцы). Перепись населения 2002 года отметила в целом положительную динамику демографических процессов в среде коренных малочисленных народов. так, почти в 2,5 раза ыросло число ороков (ульта). Значительно (от 30 до 70%) увеличилась численность ненцев, селькупов, хантов, юкагиров, негидальцев, тофаларов, ительменов, кетов и др.³⁹ Численность ряда народов сократилась, но это объясняется главным образом

³⁶ Из этих народов Бесермяне проживают в Республике Удмуртия, Нагайбаки в Челябинской области, Шапсуги и Абазины на Северном Кавказе. Все остальные народы проживают на Севере, в Сибири и Дальнем Востоке. Интересным представляется тот факт, что некоторые коренные малочисленные народы России, по мнению антропологов, имеют общие исторические корни с Североамериканскими индейцами в силу того, что их предки переселились на континент из Сибири несколько тысяч лет назад.

³⁷ См.: Киселев Е.А. Правовое положение коренных малочисленных народов Приамурья. – Дисс..... на соискание учен. степени кандидата юридических наук. – Хабаровск, 2001. – С.5-6.

³⁸ См.: Тэпс Д. Соотношение понятий национальных меньшинств и коренных малочисленных народов // История государства и права. – 2006. - № 1. – С.7.

³⁹ См.: Никитин М.А. Актуальные вопросы государственной национальной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации // Коренные народы Ямала в современном мире: Сценарии и концепции развития. Тематический сборник / Под ред. Ю.В. Попкова. – Новосибирск – Салехард: Нонпарель, 2007. – С.67.

выделением из их состава в ходе переписи самобытных этнических групп, которые стали идентифицировать себя в качестве отдельных народов.

Необходимо отметить, что длительное время в нашей стране не уделялось должного внимания интересам коренных малочисленных народов. Долгое время Российское государство не пыталось регулировать свои отношения с коренными этносами при помощи права. В царской России к ним относились, как к колонизированным народам, и государство решало вопросы их жизнедеятельности с позиции силы, диктата, давления. Властно-императивные методы были основными в регулировании взаимоотношений государства и малых народностей.⁴⁰ На разных исторических этапах вопросы самоопределения и самоуправления коренных народов, равноправия и особых прав этих народов, использование правовых средств регулирования отношений с их участием, права народов в сфере землепользования и использования природных ресурсов, а также проблемы государственного управления делами коренных народов рассматривались и решались по-разному. Однако решались они односторонне, с точки зрения интересов государства.⁴¹

Промышленная экспансия в районы их проживания поставила некоторые из них на грань вымирания. Экстремальные условия жизни определяют выбор практических занятий для представителей названных выше народов, это охота, рыболовство, оленеводство, собирательство, то есть традиционное природопользование является основой существования данных народов как самостоятельных этносов. Особо следует отметить значение их векового опыта в сохранении и защите окружающей среды.

Осуществление традиционных видов хозяйствования ставит такие народы в зависимость от природных условий среды их обитания и требует государственной защиты от негативного воздействия со стороны

⁴⁰ См.: Киселев Е.А. Правовое положение коренных малочисленных народов Приамурья. – Дисс..... на соискание учен. степени кандидата юридических наук. – Хабаровск, 2001. – С.6.

⁴¹ См.: Бакунина Т.С. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. – 1997. - № 9. – С.36.

ресурсодобывающих компаний, представляющих реальную угрозу их выживанию. Коренные народы имеют право на учет их мнения при реализации проектов добычи природных ресурсов или строительства трубопроводов, дорог, линий электропередач и т.д. Показательным примером является отказ хозяйки родового угодья Раисы Тэвлиной в предоставлении своей земли под буровую установку для добычи нефти в Ханты-Мансийском автономном округе.⁴² Основной целью государственной национальной политики сегодня в отношении коренных малочисленных народов РФ является сохранение и развитие их самобытной культуры и улучшение социально-экономического положения. Для этого государством прежде всего создается соответствующая нормативная правовая база. Так как государственная политика в отношении коренных малочисленных народов для того, чтобы быть успешной, должна опираться на четкие правовые основы.

В истории российской науки и государства существовало множество подходов к осмыслению положения иноязычного и иноверческого населения окраин, что отразилось в документах администрации, научных трудах и публицистике. Многообразие подходов нашло выражение и в системе терминов, используемых для описания положения этих категорий населения.

В отличие от многих колониальных держав Запада российская колонизация была направлена не на уничтожение и искоренение населения колонизируемых земель, а на его «природнение», превращение «чужих» в «своих».⁴³ Как и всякое явление, приход русских на эти земли имел для окружающих народов и позитивные и негативные следствия. С одной стороны, русские прекратили постоянные войны всех против всех, и передвижение по данным территориям стало практически безопасным. С другой стороны имели место произвол и злоупотребление властью со стороны администрации по отношению к местным народам. Представителей этих народов называли

⁴² См.: Тодышев М. Без согласия хозяина в дом не входят // Народный депутат. - № 3. – 2007. – С.28.

⁴³ См.: Соколовский С.В. Категория «коренные народы» в российской политике, законодательстве и науке // Kennan Occasional Papers. – Washington, 1999.

«туземцы», а также «инородцы», «иноземцы». В документах XVI - XVII вв., касающихся народов Сибири, термины «туземцы» и «иноземцы» часто замещали друг друга.⁴⁴

Необходимо отметить, что на протяжении XVI–XVIII веков в официальных документах российского правительства и местной администрации термин «туземцы» употреблялся преимущественно по отношению к сибирским инородцам. Народы Поволжья, Приуралья, Прибалтики и Кавказа именовались либо конкретно - татарове, черемисы, башкирцы, вотяки, грузинцы и т.д., либо по сословиям и вере.⁴⁵ Термин «инородцы» использовался в административной практике досоветской России, пожалуй, шире и чаще, чем любой другой, включая «туземцев». Он зафиксирован во множестве документов (законах, распоряжениях, деловой переписке) XVI–XIX веков, к наиболее известным среди которых относится Устав «Об управлении инородцев» от 22 июля 1822 года, действовавший до начала следующего столетия.⁴⁶ Это был уникальный правовой документ, который состоял из 4 частей, 43 глав и 372 параграфов. Ему до сих пор дается очень высокая оценка.⁴⁷ В нем впервые в мировой практике предлагалось юридическое решение проблем народов, в том числе народов Севера и Сибири, образ жизни которых не вписывался в обычные нормы гражданского общества.

Данным актом обеспечивалась комплексная регламентация наиболее важных отношений с участием инородцев в сфере землепользования, промыслов, налогов, самоуправления и защиты. Предоставляемые им права подкреплялись соответствующими обязанностями тех, от кого зависело их существование. Указанные народы признавались субъектами государственного права. Они не подчинялись общему законодательству. Считалось, что в

⁴⁴ См.: Обычное право народов (буряты, якуты, эвенки, алтайцы, шорцы). – М.: Старый сад, 1997.

⁴⁵ См.: Полный Свод законов Российской Империи. – Т.1. – Спб., 1825. – Документы № 10, 16, 823, 4464, 4743, 7026, 7278, 8978 и др.

⁴⁶ См.: Полный Свод законов Российской Империи. – Т.38. – Спб., 1830. – С.394-411.

⁴⁷ См.: Мурашко О. Ратификация конвенции № 169 – назревшая необходимость и гарантия будущего коренных малочисленных народов России // Мир коренных народов. Живая Арктика. – 2003. - № 13. – С.38.

правовом смысле инородцем можно только родиться, но нельзя им стать. Принятие инородцами христианства не влекло за собой выхода из этого состояния. Однако изменение образа жизни (переход на оседлость) создавало предпосылки к вступлению в сословие городских и сельских обывателей, т.е. к обретению иного правового статуса.

В документе указывалось, что оседлые инородцы сравниваются с россиянами в правах и обязанностях, а кочевые инородцы остаются вообще на прежних их правах и составляют особенное сословие в равной степени с крестьянским, но отличное от него в образе управления. При этом кочевым инородцам предлагалось внушить, что они отнюдь не будут против их воли обращены в звание крестьян и вообще без их собственного желания не будут включены ни в какое другое сословие.⁴⁸

Устав 1822 года был разработан сибирским генерал-губернатором графом Сперанским М.М. и его подчиненным Батеньковым Г.С. специально для аборигенов края. По их замыслу на сибирских аборигенов не просто распространялась волостная система, а учреждалось управление этими народами с учетом их этнокультурных особенностей. Устав фактически предоставлял свободу вероисповедания, включая традиционные языческие религии, принцип добровольного принятия христианства. В образовании провозглашалось учреждение особых «инородческих» школ с обучением на родных языках. Это отличало их от подобных школ-интернатов в Америке для индейского населения, где запрещалось использовать родной язык. Для российского законодательства того времени характерно было стремление минимально вторгаться в установленную обычаями систему управления малыми народами и сохранять их среду обитания. Так, например, Устав устанавливал, что инородцы управляются собственными своими родоначальниками и почетными людьми, и запрещал россиянам самовольно селиться на землях, отведенных инородцам.

⁴⁸ См.: Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / Под ред. Б.С. Крылова. – М., 1999. – С.7.

В сфере экономики, Устав, поощряя развитие товарно-денежных отношений, тем не менее, резко не нарушал традиционного права в области природопользования и землепользования. Реформа Сперанского затронула и самоуправление инородцев, упразднив практику косвенного управления ими и фактически введя систему государственной опеки с ощутимыми элементами самоуправления. Таким образом, Устав в тот исторический период позволил менее болезненно решать проблемы вхождения коренных народов в систему политических и социально-экономических отношений страны. При этом аборигенам Севера удалось сберечь свою этнокультурную самобытность, традиционный хозяйственный уклад, социальную организацию. Подтверждением правильности такой политики явилось и то, что к началу XX века численность коренных народов Севера существенно возросла. По мнению ряда специалистов, подобный методологический подход важен и для решения современных проблем коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России.⁴⁹

Устав об управлении инородцев давал развернутое закрепление прав инородцев на земли. Согласно этому акту все инородцы делились на разряды, что предопределяло специфику права на землю. Кочующие инородцы, в круг которых входили нынешние коренные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, имели назначенные им во владение с определенными границами земли. На этих землях обеспечивалась полная свобода на занятие земледелием, скотоводством и местными промыслами, признавалась возможность их разделения по жребию или другим обыкновениям, принятым у кочующих народов. Русским строго воспрещалось самовольно селиться на этих землях. В ходе дискуссий о земельном законе в Государственной Думе начала XX века идеи о правах аборигенов также обсуждались.⁵⁰ Вопрос о правах иноверцев, живущих в Сибири, на земли им отведенные обсуждался еще в 1807 году в

⁴⁹ См.: Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. - № 6. - 2005. - С.157.

⁵⁰ См.: Дебаты о земле в Государственной Думе (1906-1917 гг.). Документы и материалы. - М., 1995. - С.165.

Правительствующем Сенате, где отмечалась его сложность. В принятом решении говорилось, что добыча недр производится только с дозволения правительства, а разработка руд и других ископаемых на землях иноверцев не может производиться без их на то согласия. Политика государства в XIX веке строилась на признании «древнего закона», по которому эти земли были закреплены за иноверцами с запрещением их продавать и менять. Реформа М.М. Сперанского должна была закрепить принятую практику, признав нормы обычного права этих народов.⁵¹

Государство исходило из идеи ограниченного, осторожного вмешательства в систему традиционных социальных связей, культуру и экономику северных народов. Формирование у них новых общественных порядков и ценностных ориентиров только поощрялось, и аборигенам предоставлялась возможность самостоятельного выбора темпа интеграции в доминирующее российское общество.

Естественные процессы разложения родовых общин, обусловленные социально-экономическими и политическими факторами, получили новый импульс в связи с целенаправленной российской аккультурацией сибирского края, проводимой царским правительством под эгидой объединения земель. Заинтересованные в расширении геополитического и экономического пространства на Востоке, российские власти объявили присоединенные земли собственностью государства, коренному же населению они передавались во владение. Поэтому последние должны были платить за ее пользование государству ясак.⁵² При этом юридическое оформление новой государственности не предполагало изменения исторически сложившихся форм жизнедеятельности. Обычное право этих народов также оставалось фундаментом регулирования общественных отношений.

⁵¹ См.: Новикова Н.И. «Родовые угодья»: перспективы правового плюрализма (представления представителей коренных народов и законодателей) // Государство и право. – 2000. - № 6. – С.105.

⁵² См.: Ломакина И.Б. Особенности субъектного состава обычно-правовых отношений в этнической среде (на примере коренных народов Сибири) // Правоведение. - № 3. – 2005. – С.146.

Устав гражданского судопроизводства и Устав об управлении инородцев предписывали при принятии решения по многим вопросам руководствоваться общеизвестными местными обычаями. Такой подход позволял удерживать автономность развития по некоторым направлениям. Обычаи коренных народов Сибири постепенно вытеснялись правовыми нормами. Вновь вводимые правила не всегда воспринимались и использовались на местах. В XIX веке проводилась работа по анализу местных обычаев коренных народов Сибири с целью их дальнейшей систематизации и создания сборника обычаев кочевых народов.

В XIX веке обычаи занимали значительное место в регулировании семейных, имущественных и иных общественных отношений коренных народов Сибири. Политика Российского государства допускала использование обычаев, за исключением тех, которые противоречили законодательству империи. Реформы первой четверти XIX века привели к необходимости четкого разграничения сферы действия нормативно-правовых актов и обычаев, а также отмене обычаев не соответствующих нормам империи. Фактически отследить соответствие обычаев различных народов законодательству Российской империи было нереально, хотя такие попытки предпринимались неоднократно. Сбором и изучением обычаев должны были заниматься органы государственной власти. То есть именно государство выступало инициатором кодификации и финансировало проведение соответствующих работ, что должно было способствовать интеграции обычно-правовых регуляций в законодательную систему России.⁵³ Изучение и сбор обычаев сибирских народов с перерывами проводилось на протяжении всего XIX века. В результате такой работы должен был появиться свод степных законов и обычаев. Планировалось издать два свода, по Западной и по Восточной Сибири.

⁵³ См.: Пономаренков В.А., Алексеева Е.С. Этническая диверсификация российской правовой системы // Правовая политика и правовая жизнь. – Саратов, 2007 - № 2. – С.21.

К сбору обычаев были привлечены информаторы, в качестве которых выступали почетные инородцы от всех родов. Работа над проектом свода степных законов и обычаев с перерывами продолжалась на протяжении всего XIX века, но так и не была закончена. Поэтому на практике сохранялся произвол расправы родовых судов, жестокость в наказаниях, а также наложение несоизмеримых с реальным ущербом пеней и взысканий.⁵⁴

Работа, проводимая в семидесятые годы XIX века, так и не была завершена. Цель, поставленная Уставом «Об управлении инородцев» 1822 года – создание кодифицированного акта обычаев инородцев, смягчив при этом все «дикое и жестокое», так и не была достигнута. Причинами стали непоследовательность проводимой работы, отсутствие четких целей и задач, формальный подход к кодификации на местах. На протяжении всей работы разработчики свода пытались учесть все нормы российского законодательства, и поэтому зачастую работа откладывалась до принятия того или иного нормативно-правового акта. К тому же национальные группы Сибири, как правило, вели замкнутый образ жизни, поэтому о существовании многих обычаев властям было неизвестно. Анализ развития российского законодательства в области регулирования общественных отношений среди коренных народов Сибири показывает, что государство преимущественно регулировало те сферы, которые представляли интерес для Российской империи, например налогообложение.

Уплата ясака (в основном пушниной), выражала форму зависимости народов Сибири от центральной власти и требовала установления специальных контролирующих органов. Для эффективности управления вводился институт родовых старшин, через которых государство могло осуществлять управление делами присоединенных народов и включать их в геополитическое, экономическое и правовое пространство Российского государства. То есть была вновь реанимирована родовая община. Отныне каждый член рода должен был

⁵⁴ См.: Наумкина В.В. Систематизация обычаев коренных народов Восточной Сибири в XIX веке // Право и образование. - № 10. – 2008. – С.145.

находиться под родовым покровительством, а родовым начальникам вменялось в обязанность возвращать перебежчиков в прежние роды с женами и детьми, так как не должно быть таких людей, за которых некому отвечать.⁵⁵ Таким образом, заинтересованные в родовой организации как наиболее эффективно управляемой административной единице, царские власти юридически легализовали прежний родовой принцип в качестве основополагающего в административно-правовых отношениях.

На протяжении XIX века у коренных народов Сибири действовали специальные суды «словесной расправы», которые занимались судопроизводством на основе местных обычаев. В состав судов «словесной расправы» входили наиболее авторитетные представители рода, которые выступали в качестве судей и хранителей обычаев. Если возникала необходимость, суд проводил следственные действия. При отсутствии обычая суд руководствовался собственными представлениями о справедливости. На практике часто возникали споры о существовании того или иного обычая.

Суды «словесной расправы» рассматривали так называемые незначительные дела. Устав об управлении инородцев определил ряд дел, которые не подлежали рассмотрению «словесной расправой». К ним были отнесены: возмущение, преднамеренное убийство, разбой и насилие, фальшивомонетчество, похищение казенного и общественного имущества. Таким образом, за пределы юрисдикции родовых органов управления коренными народами Сибири выносились лишь наиболее тяжкие уголовные преступления и ряд гражданских дел, по которым не было достигнуто приемлемое для сторон решение при рассмотрении спора в низших инстанциях (родах).⁵⁶ Все остальные правонарушения рассматривались судом «словесной расправой». Такое разграничение часто носило условный характер.

⁵⁵ См.: Федоров М.М. История правового положения народов Восточной Сибири в составе России (XVII – начало XIX вв.). Учебное пособие. – Иркутск, 1991. – С.107.

⁵⁶ См.: Кодан С.В. Восточные регионы страны в контексте юридической политики Российской Империи XIX века // Правовые проблемы евразийского сотрудничества: глобальные и региональные измерения. – Екатеринбург, 1993. – С.63-64.

Информация о преступлениях, совершенных внутри рода, на практике, не сообщалась окружным органам власти.

Параграф 223 Устава об управлении инородцев определил основное назначение «словесной расправы» - это: прекращение между инородцами частных несогласий и достижение примирения. Решение суда «словесной расправы» имело полную силу, если обе стороны были довольны принятым решением, так как главная задача этого органа заключалась в том, чтобы добиться умиротворения сторон. В сложных спорных ситуациях суд обязывал стороны давать друг другу расписки о том, что дело между собой кончили миролюбиво и возобновлять не будут. Суд «словесной расправы» использовал штрафные санкции, если стороны не были намерены мириться и продолжали тяжбы.⁵⁷

Инородцы часто были не довольны приговорами, вынесенными на основе так называемых «степных законов и обычаев». Данный факт подтверждается сведениями из донесений окружного начальства. Зачастую практика принятия решений на основе обычаев в корне противоречила единым обычаям, описанным в официально собранных для кодификации сведениях. Наиболее распространенными видами наказания были штраф, изгнание и наказание розгами. Кроме этого применялись: арест за уклонение от суда «словесной расправы», отдача в работники и не осуждался самосуд, например убийство вора на месте преступления.⁵⁸ Интересно также то, что религиозные верования часто расширяли перечень субъектов ответственности по степным обычаям. Например, у якутов были случаи наказания животных за преступления (смерть за убийство человека). По отношению к неодушевленным предметам также

⁵⁷ См.: Наумкина В.В. Особенности действия обычаев среди коренных народов Сибири: историко-правовой анализ // Государство и право. – 2008. - № 4. – С.97.

⁵⁸ См.: Лаппо Д.Е. Преступления и наказания по степному праву сибирских кочевых инородцев (Минусинские татары) // Известия Красноярского подотдела Восточно-Сибирского императорского Русского географического общества. – Красноярск, 1906. – С.36.

применялись меры наказания: орудия преступления закапывали в землю; ружье, давшее промах, наказывали розгами и т.д.⁵⁹

В целом правовые нормы, регулирующие систему управления территориями проживания коренных народов, для своего времени были прогрессивными и гуманными. Такого как в России законодательства в начале девятнадцатого века не имела ни одна страна мира. Необходимо отметить, что в отличие от многих других стран, коренные малочисленные народы России не знали ни рабства, ни крепостничества. Это обстоятельство способствовало развитию у этих народов самосознания и свободолюбия.⁶⁰ Однако приходится констатировать, что в дальнейшем развитие капитализма в России повлекло существенную колонизацию ряда территорий малочисленных народов, что, в частности, привело к лишению их части территорий традиционного проживания и вовлечению в невыгодные им торговые обмены. Естественно все это негативно сказалось на их традиционном образе жизни, хозяйствовании и промыслах. В послереволюционный период термин «инородцы» был заменен на «туземцы», вместо инородных управ возникли тузсоветы, а документы новой власти, касавшиеся коренного населения, были полны выражений типа «туземные племена» и «туземцы Севера».

Одним из первых правовых актов Российской республики, возникшей на территории бывшей Российской империи, явилась принятая 15 декабря 1917 года Декларация прав народов России. В Декларации указывалось, что правительство страны к основам своей деятельности по вопросу о национальностях России относит свободное развитие национальных меньшинств и этнических групп, населяющих территорию России, включающее равенство и суверенность народов России, их право на свободное самоопределение и отмену всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений, свободное развитие национальных

⁵⁹ См.: Материалы по обычному праву и по общественному быту якутов. Труды комиссии по изучению Якутской Автономной Советской Социалистической Республики / Павлинов Д.М., Виташевский Н.А., Левенталь Л.Г. и др. Т.4. – Ленинград, 1929. – С.205.

⁶⁰ См.: Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / Под ред. Б.С. Крылова. – М., 1999. – С.7.

меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России.⁶¹ Это положение, иногда с некоторыми изменениями, неоднократно затем воспроизводилось в законодательных актах Российской республики и Советского Союза.

В то же время, политика огосударствления всех аспектов жизни коренных народов была продолжена и после октября 1917 года. Период с 1924 по 1932 год стал пиком законотворчества, когда свет увидели более 50 нормативных документов, содержащих около 20 терминов для обозначения коренных народов. Само слово «коренной» было использовано лишь однажды - в постановлении ВЦИК от 21 декабря 1931 года, в котором наряду с выражениями «коренные народности Севера» и «коренное население Дальнего Севера, Сахалина и Камчатки» употреблялись также словосочетания «туземные народности Севера» и «национальные меньшинства».⁶²

Право коренных малочисленных народов, проживающих на территории нашей страны на управление своей судьбой, несмотря на их признание в послеоктябрьский период, длительное время защищались органами государства далеко не эффективно. В условиях советской власти право коренных народов Севера было реально и весомо подтверждено только 25 ноября 1925 года, когда в декрете Всероссийского Центрального исполнительного комитета (ВЦИК) было сказано, что для поднятия хозяйства и культурных условий жизни населения северных окраин организуются органы туземного управления среди народностей и племен РСФСР, ведущих бродячий, кочевой и полукочевой образ жизни и занимающихся, главным образом, охотой, рыболовством и оленеводством, а также ведущих оседлый образ жизни и занимающихся морским звероловством, поскольку, однако, эти народности и племена не выделены в особые республики и области.⁶³

⁶¹ См.: Декларация прав народов России. Принята съездом Советов 15(2) ноября 1917 года // Собрание узаконений и распоряжений Правительства РСФСР. – 1917. - № 2. – Ст.18.

⁶² См.: Соколовский С.В. Категория «коренные народы» в российской политике, законодательстве и науке // Kennan Occasional Papers. – Washington, 1999.

⁶³ См.: Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / Под ред. Б.С. Крылова. – М., 1999. – С.8.

Временным положением об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР 1926 года признавались права и интересы туземцев, необходимость определения границ освоения ими районов, а органам самоуправления предоставлялись некоторые права, позволяющие им контролировать деятельность хозяйственных организаций и предприятий, расположенных на территории данного родового объединения.⁶⁴ Туземные органы управления, выполняя судебные функции, могли на основе обычаев рассматривать дела аборигенов о праве пользования пастбищными, рыболовными, охотничьими и другими угодьями.⁶⁵ Некоторые туземные народы обрели в это время свои национально-территориальные образования в форме национальных округов и районов.⁶⁶ Существенным продвижением на пути обеспечения прав коренных народов явилось создание в соответствии с постановлением ВЦИК 1930 года национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера. Постановление предусматривало создание Ямальского, Таймырского, Эвенкийского, Чукотского, Корякского и др. национальных районов.

Этим постановлением был установлен важный принцип, в соответствии с которым полномочия органов государственной власти национальных административных объединений, то есть национальных округов и национальных районов, распространялись на всех проживающих на этих территориях, независимо от их национальности, и таким образом все вопросы развития хозяйства и защиты прав населения соответствующих территорий стали решаться всем населением территории проживания коренных народов. Это явилось признанием равных прав всех жителей данных территорий, в том числе и коренных народов, на осуществление власти, что имело существенное

⁶⁴ См.: Собрание узаконений РСФСР. – 1926. - № 73. – ст.575.

⁶⁵ См.: Постановление ВЦИК и СНК «О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин РСФСР» от 14.10.1927 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1927. - № 111. – ст.746.

⁶⁶ См.: Постановление ВЦИК «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера» от 10.12.1930 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1931. - № 8. – ст.98.

значение для сохранения их самобытного образа жизни, культурного и экономического развития. Надо отметить, что в этом отношении был достигнут существенный прогресс.

В этот период вошел в научный и политический лексикон термин «коренная нация», связанный со сталинской национальной политикой, провозгласившей возникновение и сближение «социалистических наций» и развитие нации коренной окраинных регионов бывшей Российской империи. В основе сталинской модели решения национального вопроса лежала упрощенная концепция понимания нации, где различались этнические начала этого явления, а решение национальных проблем связывалось с оказанием патерналистского варианта помощи народам национальных окраин для достижения ими не только формального, но и фактического равенства в экономической и культурной областях.⁶⁷ Однако коренные малочисленные народы нашей страны не избежали общей судьбы всего ее населения. В тридцатые годы среди них проводилось раскулачивание, на территориях их проживания, в частности в Сибири и на Дальнем Востоке, создавались учреждения ГУЛАГа и коллективные государственные предприятия.

Необходимо заметить, что учет численности народа являлся неременной особенностью при рассмотрении групп коренного населения Севера и Сибири. Некоторые столь же немногочисленные народы европейской России (водь, ижора, вепсы и др.) стали мыслиться как «малые» или «малочисленные» только в перестроечный период. Что же касается народов Кавказа, то в отношении их термин «малочисленный» не употреблялся в законодательной практике вплоть до самого недавнего времени.

В 1957 году появляется постановление Совмина РСФСР № 501 «О дополнительных мероприятиях по развитию экономики и культуры народностей Севера» Выражение «малые народности Севера» оставалось в употреблении до середины 1980-х годов, но постепенно вытеснялось

⁶⁷ См.: Тэпс Д. Соотношение понятий национальных меньшинств и коренных малочисленных народов // История государства и права. – 2006. - № 1. – С.8.

сочетанием «малые народы Севера, Сибири и Дальнего Востока». Неприятие термина «коренные народы» и замена его выражением «малые», или «малочисленные» народы было неслучайно. Оно объяснялось официальной позицией, выраженной представителем СССР на одной из сессий Рабочей группы ООН по коренному населению, согласно которой использование выражения «коренные народы» уместно лишь в колониальном контексте. В соответствии с этой позицией было заявлено, что «коренных народов» в юридически строгом понимании этого термина на территории СССР нет.⁶⁸

В современной же юридической литературе высказывается неприятие и возражение к использованию в то время термина «малые народы», известному законодательству СССР и РСФСР, как союзной республики в составе СССР.⁶⁹ Возникает вопрос «малые» по отношению к кому – к «великому народу».⁷⁰ Кроме того, помимо определения «малые народы», нередко использовался также и термин «народности»: «народности Севера», «народности Дагестана» и др. В отношении последнего термина («народности») следует заметить, что он практически не имеет аналогов в зарубежной литературе. С ростом общественного движения со стороны коренных народов их лидерами термин «малые народы» был признан дискриминационным, что привело к появлению нового термина «малочисленные народы», нашедшего закрепление впоследствии и на законодательном уровне.

Значительное воздействие на условия жизни коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока оказало развитие на территории их проживания хозяйственной деятельности, промышленности и, в частности, разработки

⁶⁸ См.: Barsh R. Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law // American Journal of International Law. – Vol. 80. – 1986. – P.375.

⁶⁹ См., например: Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР «О некоторых вопросах деятельности международного фонда развития малых народов и этнических групп на территории РСФСР» от 1991 года // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. - № 35. – Ст.1172.

⁷⁰ См.: Пешперова И.Ю. Гарантии прав коренных малочисленных народов с международным и внутригосударственным праве // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – С.75.

месторождений газа и нефти. В результате был нанесен ущерб экологии и нередко нарушен традиционный уклад жизни коренного населения страны. Из-за начавшегося в 1960-е годы промышленного освоения существование малых народов оказалось под угрозой. Была нарушена природная среда их проживания и весь уклад жизни. Многие группы коренных малочисленных народов подверглись принудительному переселению с их исконных земель и в результате этого – ассимиляции. Необходимо подчеркнуть, что в Советском Союзе проводилась целенаправленная политика ассимиляции и русификации всего нерусского населения, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.⁷¹ Территории для ведения промыслового хозяйства и оленеводства постоянно сокращались, их культура, язык и образ жизни значительно деформировался.⁷² Из всего комплекса проблем прав коренных народов наиболее актуальной и острой стало право аборигенов на землю, как основу их существования.

Решение проблем северных народов в советский период характеризовалось тем, что на территориях их проживания создавались национальные округа и районы,⁷³ осуществлялись значительные финансовые расходы на их образование, культуру и здравоохранение. Однако в целом проводимая политика, в том числе правовая, носила явно патерналистский характер. Национальные районы со временем были упразднены, а национальные округа превращались, по сути, в обычные административно-территориальные единицы, где интересы коренных народов постепенно уходили на периферию забот местной власти.

⁷¹ См.: Dmitry Gorenburg. *Soviet Nationalities Policy and Assimilation / Rebounding Identities. The Politics of Identity in Russia and Ukraine / Edited by Dominique Arel and Blair A. Ruble.* – Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006. – P.273.

⁷² См.: Новикова Н.И. «Родовые угодья»: перспективы правового плюрализма (представления представителей коренных народов и законодателей) // Государство и право. – 2000. - № 6. – С.102.

⁷³ Так, например, создание в 1930 году Ямало-Ненецкого автономного округа связывалось с сохранением самобытного образа жизни, культуры и экономического развития коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей.

Народы Севера, Сибири и Дальнего Востока не рассматривались в качестве равноправных партнеров. Чем им заниматься, что и где строить, чему обучать, во что одеваться – за них решало государство. Это соответствовало господствовавшим общетеоретическим представлениям, согласно которым национальные меньшинства и этнические группы в СССР вообще исключались из перечня субъектов государственно-правовых отношений. При этом государственное управление и регулирование, построенное на отрицании ценностей северных народов, было бы ошибочно считать дискриминационным, так как подобная политика была всеохватывающей и отражала свойства тоталитарного режима. И только уже с конца 80-х годов начался поворот к вовлечению самих представителей указанных народов в процесс самоуправления и саморазвития, был провозглашен принцип диалога.

Период перестройки характеризовался довольно резкой сменой терминологии. Слово «народности» ушло из официального употребления, как и слово «малые». Их место было занято терминами «народ» и «малочисленный». Под влиянием идей перестройки (гласности, демократии, общечеловеческих ценностей) предпринимались различные меры, которые могли способствовать восстановлению прав коренных малочисленных народов. Так, например, Постановлением Верховного Совета СССР «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» от 1989 года⁷⁴ рекомендовалось осуществить в 1990 году закрепление территорий традиционного природопользования, не подлежащих отчуждению под промышленное освоение, за коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока. Тем не менее, в поселках коренных малочисленных народов после упразднения колхозов и совхозов господствовала почти стопроцентная безработица и связанные с ней обнищание, высокая заболеваемость, алкоголизм и смертность населения трудоспособного возраста. Фактически коренные малочисленные народы находились на самообеспечении, занимаясь

⁷⁴ См.: Постановление Верховного Совета СССР «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» от 27.11.1989 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1989. - № 25. – ст.487.

индивидуально или в общинах оленеводством, охотой, рыболовством и другими традиционными промыслами.

Одним из первых подзаконных актов этого периода стало Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 1992 года «Об упорядочении пользования земельными участками, занятыми под родовые, общинные и семейные угодья малочисленными народами Севера». До 1993 года выражение «коренные народы» в официальных документах появляется лишь дважды и оба раза - в указах президента. В Указе № 118 от 5 февраля 1992 года есть предложение о ратификации Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», а Указ № 397 от 22 апреля 1992 года содержит распоряжение «подготовить до конца 1992 года и внести в Верховный Совет РФ проекты законов «О правовом статусе коренных народов Севера» и «О правовом статусе национального района, национального сельского и поселкового Советов, родовых и общинных Советов коренных народов Севера».

Реформы, начатые в России в 90-е годы, коснулись и положения коренных малочисленных народов. Они были названы в Конституции РФ 1993 года носителями особых прав (ст.69), которые конкретизировались в федеральных законах (о земле, недрах, животном мире, особо охраняемых территориях и др.), а также в конституциях, уставах и законах субъектов, на территории которых расселены настоящие народы. Массив нормативно-правовых актов в этой сфере все больше и больше увеличивался. Причем первое время не было определенного списка, кто относится к коренным малочисленным народам России и к ним традиционно относили преимущественно народы Севера. Косвенно, через утверждение перечня районов проживания этих народов, на государственном уровне подтверждалась

принадлежность населяющих данные районы этнических общностей к группе коренных малочисленных народов Севера.⁷⁵

В рамках провозглашенного Организацией Объединенных Наций Года коренных народов мира в Москве с 13 по 18 сентября 1993 года была проведена Международная конференция по проблемам коренных народов.⁷⁶ Ввиду недостаточно продуманной государственной политики, равнодушия к их проблемам, покровительственных мер и промышленной экспансии самобытность малочисленных народов оказалась под угрозой. Как отмечал профессор Кряжков В.А.: «За последнее десятилетие площади оленьих пастбищ убавились на 11 млн. га. В Тюменской области в связи с освоением и обустройством нефтяных и газовых месторождений из хозяйственного оборота выведено 6 млн. га земель, что превысило установленную норму в 23 раза».⁷⁷ Почти повсеместно сократилась численность представителей коренных малочисленных народов, смертность которых в разы превышала общий показатель по России, а продолжительность жизни была на 20 лет меньше, чем в среднем по стране.

Органы государственной власти стали обращать внимание на проблемы коренных малочисленных народов. В частности, постановление Государственной Думы «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 26 мая 1995 года отмечает, что, несмотря на меры, принимаемые в последние годы, продолжается развал традиционных отраслей хозяйствования, растут безработица и обнищание населения; ухудшается состояние здоровья, уровень смертности малочисленных народов в полтора раза выше, чем у других жителей, и заметно превышает рождаемость;

⁷⁵ См.: Перечень районов проживания малочисленных народов Севера, утвержденный постановлением Правительства РФ от 11.01.1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - № 13. – ст.176.

⁷⁶ Об итогах конференции смотрите: Никитич А. Международная конференция по проблемам коренных народов // Московский журнал международного права. – 1994. - № 1. – С.146-149.

⁷⁷ См.: Кряжков В.А. Правовые проблемы коренных малочисленных народов России // Государство и право. - № 6. – 1994. – С.3.

приняли угрожающие размеры алкоголизм и преступность.⁷⁸ Как отмечают специалисты, за последнее столетие Россия фактически лишилась таких народов, как кереки, чуванцы, ороки, айны. На грани физического исчезновения находятся юкагиры, кеты, орочи и другие малочисленные народы Севера.⁷⁹ Они вытесняются с земель традиционного проживания и хозяйственной деятельности, не получая справедливой компенсации и ассимилируясь среди другого населения. Слабеет их голос в органах государственной власти.

В 1995 году был разработан документ «Основы правового статуса коренных малочисленных народов России», который, однако, был возвращен Президентом РФ на доработку. Данный акт вводил два параметра, которым должны были отвечать коренные малочисленные народы: качественный – проживание на территории традиционного расселения своих предков, сохранение самобытного уклада жизни, осознание себя самостоятельной этнической общностью; и количественный – должны насчитывать не более 50 тыс. человек.⁸⁰ В итоге именно эти признаки коренных малочисленных народов нашли свое отражение в действующем в настоящее время Федеральном законе 1999 года «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации».

В конце XX века улучшение положения коренных малочисленных народов стала рассматриваться в качестве важного элемента государственной национальной политики. В частности, Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента России 15 июня 1996 года гласит, что обеспечение политической и правовой защищенности данных народов видится как одна из узловых проблем,

⁷⁸ См.: Постановление Государственной Думы «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 26 мая 1995 // Российская газета. – 1995. – 8 июня.

⁷⁹ См.: Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования // Государство и право. – 1997. - № 1. – С.19.

⁸⁰ См.: Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов на земли (территории) // Государство и право. – 1996. - № 1. – С.69.

требующих решения. При этом отмечено, что следует создавать условия для равноправного участия малочисленных народов в управлении государственными и общественными делами, развития традиционных отраслей хозяйства, духовного возрождения, сохранения и развития национальной культуры, родного языка. Говорится о том, что в законодательстве должны отражаться особенности бюджетной системы, приватизации, налогообложения, предпринимательской деятельности, участия иностранных инвесторов в освоении природных ресурсов, традиционного использования промысловых угодий и пастбищ, охраны окружающей среды. Упоминается о необходимости включения норм, гарантирующих восстановление разрушенных экосистем, ограничивающих деятельность хозяйственных структур, наносящих непоправимый ущерб среде обитания.⁸¹

В юридической литературе появляется такое понятие как политика «позитивной дискриминации», которая связана с созданием более благоприятных условий, способствующих выравниванию положения коренных малочисленных народов с другими этническими группами. Как считает профессор Кряжков В.А., данная политика должна осуществляться взвешенно и с соблюдением определенных правил, к которым он относит:

Во-первых, дополнительные права и льготы устанавливаются, если они востребованы данными народами и не могут быть реализованы в рамках действующего общего правопорядка, а также имеет место ограниченность тех или иных ресурсов.

Во-вторых, специальные права коренных малочисленных народов должны закрепляться только федеральным законодательством, так как регулирование прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств – предмет ведения Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции РФ).

⁸¹ См.: Нестерова Н.М. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. - № 8. – 1997. – С.25.

В-третьих, введение льгот в экономической сфере необходимо осуществлять с учетом иерархии пользователей ресурсами и целей природопользования – от непосредственного жизнеобеспечения до коммерческого или спортивно-оздоровительного использования.

В-четвертых, необходимо избегать иждивенческого подхода к проблемам коренных малочисленных народов, так как это снизит потенциал конкурентоспособности, и не будет стимулировать появление предпринимателей из числа малочисленных коренных народов, что, в конечном счете, отрицательно скажется на иных сторонах жизни.⁸²

Значительным достижением 1990-х годов было укрепление институтов самоорганизации коренных народов и их партнерства с органами власти. В это время произошло становление и развитие Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, которая стала мощным инструментом защиты прав коренных малочисленных народов. В субъектах РФ создавались региональные общественные организации коренных малочисленных народов. С конца 1990-х годов активизировалось включение представителей коренных малочисленных народов в состав консультативных и координационных советов при органах власти субъектов РФ, а затем и Полномочных представителей Президента в федеральных округах.

В конце XX – начале XXI века коренные малочисленные народы России оказались в весьма рискованном положении. Опасности подвергаются основы их существования. Имеет место конфликт двух цивилизаций: доиндустриальной и индустриальной. Индустриальная рыночная цивилизация по своей сути является потребительской, в ее основе лежит агрессивное уничтожение природной среды и катастрофический рост народонаселения. По данным ООН, к 2050 году народонаселение планеты удвоится. Происходит глобальное угнетение биосферы планеты, разрушение ее естественной иммунной системы, глобальное изменение климата. Индустриальная рыночная

⁸² См.: Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования // Государство и право. – 1997. - № 1. – С.21.

цивилизация в принципе не может обеспечить возобновляемого использования природных ресурсов.

Однако опасность для коренных малочисленных народов заключается не только в их прямом уничтожении в результате индустриальной экспансии или поглощении традиционных культурно-хозяйственных укладов. Опасность также заключается в том, что борьба коренных народов за особый правовой статус, который призван обеспечить защиту их этнокультурной целостности, концентрируется вокруг борьбы за ресурсы. В результате эта борьба все более превращается в механизм втягивания коренных народов в борьбу за использование ресурсов по правилам индустриальной цивилизации.

Как известно, районы расселения коренных малочисленных народов России имеют огромное значение в развитии экономического потенциала Российской Федерации. На Север, Сибирь и Дальний Восток, где проживает всего 8% населения страны, приходится пятая часть национального дохода федерации и 60% валютных поступлений. Здесь добывается 97,5% газа, три четверти нефти, 91% олова, 100% алмазов, подавляющая часть золота, меди, никеля, 15% каменного угля, вырабатывается пятая часть электроэнергии, производится весь апатитовый концентрат, половина лесопроодукции.⁸³ Большинство ресурсов безальтернативно с точки зрения возможностей их добычи в других регионах страны. С учетом этих факторов особое значение приобретают вопросы защиты прав коренных малочисленных народов в контексте промышленного освоения территорий их проживания.

Особенностью коренных малочисленных этносов является глубокая, органичная связь образа жизни и культуры с природной средой. Природная среда, в которой исторически сложились коренные малочисленные народы, обладает специфическими чертами, определившими этническую специфику, в том числе повышенную уязвимость коренных народов. Эта природная среда

⁸³ См.: Никитин М.А. Актуальные вопросы государственной национальной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации // Коренные народы Ямала в современном мире: Сценарии и концепции развития. Тематический сборник / Под ред. Ю.В. Попкова. – Новосибирск – Салехард: Нонпарель, 2007. – С.73.

характеризуется крайней суровостью климатических факторов, бедным биологическим разнообразием и вследствие этого повышенной экологической уязвимостью. Особая уязвимость коренных малочисленных народов России это прямое следствие и отражение повышенной уязвимости природной среды, в которой сформировались эти этносы.

К сожалению, приходится признать, что среди всех народов Российской Федерации коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока нашей страны являются наименее защищенными в социальном отношении. Более того, их социальное положение таково, что некоторые из малочисленных народов стоят на грани полного исчезновения. Это обусловлено пренебрежением к их интересам в период освоения находящихся в местах их традиционного проживания источников нефти и газа, а также невозможностью коренных малочисленных народов сохранить жизнеспособность, занимаясь традиционными для них оленеводством, рыболовством и охотой, и традиционный образ жизни в условиях перехода к рыночной экономике.⁸⁴ Общеизвестно, что для того, чтобы выжить именно как самостоятельным этническим группам, коренные малочисленные народы нуждаются в усиленной социальной помощи и защите их прав и свобод государством. К сожалению, шаги в этом направлении пока еще явно недостаточны.

Коренные малочисленные народы Российской Федерации – это дезинтегрированные этнолингвистические общности, для которых характерна хрупкая демографическая плотность, дисперсность расселения, этнокультурная мозаичность, слабая внутриэтническая коммуникативность. Дифференциация многих из этих народов достигнута лишь в результате административных реформ по созданию национально-территориальных образований различного типа.⁸⁵ В настоящее время сложилась ситуация, когда Россия встала перед исторической дилеммой. Или эти народы, давшие человечеству уникальный

⁸⁴ См.: Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.180.

⁸⁵ См.: Историко-правовые аспекты формирования правового статуса коренных народов: монография / С.Н. Горбунов, Б.А. Молчанов, Н.Я. Фалилеев. – М. – Архангельск: ЮПИТЕР, 2007. – С.8.

опыт и знания по выживанию в экстремальных климатических условиях, выработавшие гармоничную с окружающим миром систему этнических и эстетических ценностей, выйдут на новый виток своего развития в третьем тысячелетии, или же канут в небытие не без помощи государства.

Для России данная проблематика является особенно актуальной в связи с обширной территорией, многонациональностью и многоконфессиональностью населения. Только в Сибири, на Севере и Дальнем Востоке РФ проживает 36 малочисленных народов, составляющих около 200 тысяч человек.⁸⁶ Коренные малочисленные народы и сейчас ориентированы на традиционный уклад жизни, они продолжают заниматься традиционным природопользованием и промыслами. Они обладают самобытными древнейшими культурами, их жизнедеятельность исторически ориентирована на органическую связь со средой обитания. Вот почему сегодня необходимо четко осознать, каковы главные проблемы коренных малочисленных народов, с чем они вошли в XXI век и какие меры должно предпринимать государство для их поддержки.

И как гласит Хартия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, принятая на IV съезде коренных малочисленных народов в 2001 году: «Только в гармонии с природой человечество может найти выход из современного техногенного кризиса, и эту дорогу знаем мы – коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока!».⁸⁷

Сегодня, не смотря на то, что коренные малочисленные народы Российской Федерации составляют небольшую часть населения нашей обширной страны, они в полном объеме обладают правами, которые имеют все

⁸⁶ См.: Дорская А.А. Изучение прав коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: Международно-правовые стандарты и российское законодательство // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – С.83.

⁸⁷ См.: Хартия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации от 13 апреля 2001 года // Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства / С.Н. Харючи. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.326.

народы России, независимо от их численности и места проживания. Это вытекает из преамбулы Конституции РФ, закрепившей общепризнанный принцип равноправия и самоопределения народов. Исходя из того, что каждый народ самобытен, все народы России обладают правом на сохранение и развитие национального языка, своей культуры, сохранение своей этничности. Решение проблем коренных народов находится в прямой зависимости от благополучия российского народа в целом.

В то же время можно выявить ряд недостатков в законодательном регулировании вопросов, связанных с правами коренных малочисленных народов России. Это: множественность актов; общепостановочный характер норм; терминологический разнобой; отсутствие федерального законодательства, регламентирующего важнейшие аспекты жизнедеятельности этих народов – оленеводство и другие виды традиционной хозяйственной деятельности, права на земли (территории), недра, самоуправление; отсутствие нормативного толкования понятия «народы, находящиеся под угрозой исчезновения»; неопределенность в вопросе ратификации Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенную образ жизни, в независимых странах». В научной литературе подчеркивается, что в России пока еще не сложилась система правовой поддержки и защиты интересов коренных малочисленных народов.⁸⁸

Коренные малочисленные народы, как социально уязвимые этносы, поставлены в зависимость от возможности заниматься народными промыслами и сохранять традиционные системы хозяйствования. В условиях глобализации и активного освоения природных богатств Севера, Сибири и Дальнего Востока коренные малочисленные народы России требуют более пристального к себе внимания. Положение коренных народов вызывает обоснованную тревогу. Как справедливо отметил президент Республики Саха В. Штыров: «К сожалению, за последнее десятилетие жизнь коренных малочисленных народов Севера

⁸⁸ См.: Бакунина Т.С. Правовой статус коренных народов приполярных государств: мировой опыт и положение в России (Материалы международной конференции) // Государство и право. – 1997. - № 9. – С.48.

складывается так, что они начинают терять свою самобытность, свою культуру, свои национальные традиции. Эта проблема нас очень беспокоит».⁸⁹ В условиях промышленного освоения социальная защита коренных народов и этнических общностей, занятых в традиционных формах хозяйствования, является определяющим фактором в деятельности органов власти. Сохранение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, защита их прав на социально-экономическое и культурное развитие и традиционное природопользование должно стать приоритетным направлением в деятельности федеральных, региональных и местных властей.

Как показывает история нашего государства, властно-императивные методы были основными в регулировании взаимоотношений государства и коренных малочисленных народов. Однако, в отличие от многих колониальных держав Запада, российская колонизация не была направлена на уничтожение местного аборигенного населения. Для российского законодательства того времени характерно было стремление минимально вторгаться в жизнь коренных малочисленных народов и сохранять их среду обитания. В целом правовые нормы, регулирующие систему управления территориями проживания коренных народов, для своего времени были прогрессивными и гуманными. Такого как в России законодательства в начале девятнадцатого века не имела ни одна страна мира. Благодаря этому аборигенам России удалось сберечь свою этнокультурную самобытность, традиционный хозяйственный уклад и социальную организацию.

Сегодня коренные малочисленные народы в полном объеме обладают всеми правами и свободами, также как и другие народы Российской Федерации. Промышленная экспансия в районы их проживания поставила многие из них на грань вымирания. К тому же большинство из них проживают в труднодоступных местностях с суровым климатом и ограниченными возможностями, поэтому государство должно обращать на них особое

⁸⁹ См.: Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.32.

внимание. Следует также отметить их роль в сохранении и защите окружающей среды, они являются своего рода индикатором состояния экологии.

Итак, лица, принадлежащие к указанным народам, обладают тем же объемом прав, что и иные граждане России, однако специфика положения настоящих этносов требует установления дополнительных прав, что создает предпосылки для их фактического равенства с другими нациями и народностями нашей Родины. Расширенные гарантии имеют правовой характер и рассматриваются как актуальная мера для национального возрождения, сохранения и развития этих народов. Однако дополнительные права и льготы не должны ущемлять прав и законных интересов других народов. Подводя итог данной части исследования, можно прийти к следующему выводу: несмотря на имеющуюся в России нормативную базу проблема коренных народов все еще остается очень актуальной. Российское законодательство по правам коренных малочисленных народов имеет ряд противоречий, пробелов и недочетов, для точного установления и объяснения которых необходимо специальное исследование вопросов, связанных с законодательным регулированием прав и основных свобод коренных малочисленных народов в современной России и проблем его несоответствия международным стандартам.

2.2. Законодательство Российской Федерации о коренных малочисленных народах.

В современных условиях перед многими коренными малочисленными народами Российской Федерации стоит вопрос об их физическом выживании и о дальнейшем существовании как неповторимых этносов. В этой связи совершенствование законодательной базы Российской Федерации по предоставлению гарантий и защите прав и интересов коренных малочисленных народов является актуальной и востребованной задачей. К тому же в Российской Федерации уже действует ряд федеральных законов и масса

законов субъектов РФ, которые образуют особый институт российского права – институт правовых норм, гарантирующих сохранение и развитие коренных малочисленных народов России.⁹⁰ Среди законодательных актов, регулирующих права и свободы человека, в том числе и представителей коренных малочисленных народов, в первую очередь необходимо выделить основной закон Российской Федерации – Конституцию.

В Конституции России, исходящей из общепризнанных принципов на равноправие и самоопределение народов, говорится: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации» (ст.69).⁹¹ Данное положение явилось нововведением в законодательстве России, впервые на конституционном уровне были установлены гарантии прав специфических этнических групп – коренных малочисленных народов. Отмеченное положение Конституции означает, что Россия несет ответственность перед мировым сообществом по обеспечению развития экономики и культуры коренных малочисленных народов и охраны природной среды в местах их проживания.

Хотя в указанной статье прямо не указываются и не определяются конкретные права лиц, принадлежащих к коренным малочисленным народам, тем не менее ее значение заключается в том, что обязывает наше государство обратиться к проблеме прав данных народов и гарантировать их с тем, чтобы не существовало разрыва между реальными правами коренных малочисленных народов и правами остального населения страны. Включение в Конституцию статьи 69 явилось отражением демократизации российского общества в течение последнего десятилетия и его стремления воспринять все наиболее

⁹⁰ См.: Харючи А.С. Права коренных малочисленных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – С.89.

⁹¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. - № 237.

прогрессивное из международной практики в области защиты прав и свобод человека. Вместе с тем, как отмечают в отечественной литературе, следует обратить внимание на то, что в нашей стране издавна сложилось уважительное отношение к проживающим на ее территории коренным малочисленным народам.⁹² Закрепив в Конституции соответствующее положение в отношении коренных малочисленных народов, Российская Федерация продемонстрировала свою готовность развивать в законодательстве положения международного права, направленные на защиту данных этнических групп населения. По сути, данное положение является одним из проявлений общего конституционного принципа, закрепленного в части 4 статьи 15.

Действовать в «соответствии» предполагает добиваться согласованности, развивать отношения, ориентируясь на принятый стандарт. Такое понимание не исключает разнообразия вариантов связанности государства международно-правовыми нормами. Самый «мягкий» состоит в том, что его правотворчество и правоприменение в рассматриваемой сфере осуществляется с учетом международно-правовых идей и моделей.⁹³ В самом общем виде это предполагает, что: Россия взаимодействует с иными государствами с целью создания международно-правовых норм, отвечающих потребностям коренных народов; во внутренней политике относительно указанных общностей она намерена руководствоваться международно-правовыми стандартами, в том числе при принятии необходимых законов и в правоприменительной практике; коренные малочисленные народы и их объединения вправе требовать от органов государственной власти и местного самоуправления действий, соответствующих международно-правовым нормам.

Конституционное требование гарантировать права коренных малочисленных народов по сути означает, что эти меньшинства официально выделены в специальную группу, именуемую «коренные малочисленные

⁹² См.: Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / Под ред. Б.С. Крылова. – М., 1999. – С.7.

⁹³ См.: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы и международное право // Государство и право. – 1999. - № 4. – С.97.

народы» и на самом высоком юридическом уровне признается наличие особых прав (статуса) этих народов.⁹⁴ Таким образом, коренные малочисленные народы – специфический субъект властных отношений. Конституция РФ, подтверждая данное обстоятельство, создает определенные предпосылки для их участия в этих отношениях.⁹⁵ Государство берет на себя постоянную обязанность гарантировать права коренных малочисленных народов и ориентируется на международно-правовые стандарты. Сложилась особая форма взаимоотношений между коренными малочисленными народами и государством, в основе которых лежит понимание специфики положения данных этносов как наименее защищенных, необходимости их правовой, социальной и иной государственной поддержки.

Включение данной нормы в главу Конституции «Федеративное устройство» подчеркивает, что вопросы, связанные с указанными народами, составляют важный элемент национальной и региональной политики России. Это нашло подтверждение также в Основных положениях региональной политики и в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, в которых формулируются задачи государственной поддержки сохранения самобытной культуры малочисленных народов, их языка, традиций и среды обитания. Такой подход характерен для государств, где проживают подобные этнические общности (США, Канада, Австралия, Финляндия), и отвечает требованиям Конвенции № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», принятой Генеральной конференцией Международной организации труда в 1989 году, которая гласит: «Правительства несут ответственность за проведение, с участием соответствующих народов, согласованной и систематической

⁹⁴ См.: Кряжков В.А. Правовые проблемы коренных малочисленных народов России // Государство и право. - № 6. – 1994. – С.4.

⁹⁵ См.: Кряжков В.А. Участие коренных малочисленных народов в политическом волеобразовании (государственно-правовые вопросы) // Государство и право. - № 1. – 2000. – С.25.

деятельности по защите прав этих народов и установлению гарантий уважения их целостности».⁹⁶

Обязательство Российской Федерации регулировать правовой статус коренных малочисленных народов исходя из принципов и норм, содержащихся в международном праве, и заключенных ею международных договоров заключается в том, что наше государство стремиться воспринять все наиболее прогрессивное из международно-правовых документов в области прав и свобод человека, а включение в Конституцию статьи 69 явилось отражением демократизации российского общества. Нельзя не согласиться с Президентом ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ Харючи С.Н., который пишет: «Защита прав коренных малочисленных народов Российской Федерации составляет одну из важнейших конституционных задач нашего государства, как государства демократического и социального».⁹⁷

В основе международно-правовых актов, регулирующих права народов, лежат распространяющиеся и на коренные малочисленные народы принципы равноправия и самоопределения народов, право каждого человека обладать всеми правами и свободами без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.⁹⁸ Обо всем этом говорится и в Конвенции МОТ № 169, которая является основой международно-правового регулирования прав коренных народов. Однако данный документ не был пока ратифицирован Российской Федерацией, что в свою очередь ставит вопрос о

⁹⁶ См.: Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. Издание второе, дополненное / Сост. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. – М.: НОРМА.- 2002. – С.242.

⁹⁷ См.: Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. - № 7.- 2006. – С.13.

⁹⁸ См. более подробно: Международные пакты о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах 1966 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. Издание второе, дополненное / Сост. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. – М.: НОРМА.- 2002. – С.60.

каких международных обязательствах России идет речь в статье 69 Конституции? Какие именно гарантии прав коренных народов мы признаем, если не являемся участниками таких базовых международных документов?

Тем не менее, ст. 69 Конституции закрепляет наиболее существенные элементы статуса коренных малочисленных народов. Из ее смысла следует, что эти этнические общности официально выделяются в специальную группу в составе многонационального народа России, именуемую «коренные малочисленные народы». Признается их своеобразие, право на традиционный образ жизни, а также необходимость особого государственно-правового регулирования. Допускается наличие специфических прав этих народов, в частности – быть субъектом права, государство берет на себя обязанность гарантировать их права.

Подводя итог анализу положений основного закона России (ст.69), можно прийти к следующему выводу: Конституция РФ обязуется гарантировать права коренных малочисленных народов в соответствии с международными нормами, но на практике основой этих гарантий явилось внутреннее законодательство страны, в частности, Федеральный закон 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации». Тем не менее, общепризнанные принципы и нормы международного права – общие и специальные – образуют важный элемент правового статуса коренных малочисленных народов Российской Федерации. При этом речь идет о тех из них, которые в установленном порядке введены в ее правовую систему. Частью данной системы могла бы стать Конвенция МОТ № 169 – уникальный документ, содержащий международно-правовой стандарт основ жизнедеятельности коренных народов. Для ее ратификации есть все необходимые законодательные и иные предпосылки, и вопрос заключается лишь в политической воле принять такое решение.

Возвращаясь к Основному закону страны необходимо упомянуть еще и часть 1 статьи 9 Конституции РФ, которая также уделяет внимание традиционному природопользованию, где говорится, что земля и другие

природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. При решении обсуждаемых проблем должны приниматься во внимание часть 3 статьи 17 и части 1 и 2 статьи 19 Конституции России. Согласно постановлению Конституционного суда РФ от 7 июня 2000 года по проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай под указанными народами понимаются все народы России, проживающие в пределах ее государственной границы, а естественные богатства имеют всенародное значение: иное означало бы умаление суверенитета Российской Федерации и ее народов, ослабление ее безопасности, государственной целостности и независимости.⁹⁹

Статья 72 Конституции РФ (п. «м» части 1) провозглашает защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Настоящее положение конкретизируется федеральными законами о недрах, животном мире, особо охраняемых территориях, образовании, культуре, языках, об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера и др. Исходя из основных принципов, закрепленных в ряде статей Конституции РФ, можно прийти к заключению, что право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование является частью права человека на благоприятную окружающую среду и одновременно неотъемлемым элементом права на жизнь.

Конституция России обуславливает, что объем прав коренных малочисленных народов не может быть меньше, чем у других народов России. Они в составе последних являются носителем суверенитета и источником власти в Российской Федерации, способны осуществлять ее непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 1,2 ст. 3). Независимо от численности и других характеристик, каждый из них имеет право на самоопределение в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5), использование

⁹⁹ См.: Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. - № 6. - 2005. - С.156.

земли и других природных ресурсов, как основы жизни и деятельности (ч. 1 ст. 9), сохранение родного языка, создание условий для его изучения (ч. 3 ст. 68). Таким образом, Российское государство, объединяя в своих границах различные народы, призвано на равных основаниях выражать и защищать интересы любого из них. Это, однако, не исключает особого внимания к наименее защищенным и легко уязвимым их группам, к числу которых Конституция относит коренные малочисленные народы.

Основу регулирования вопросов, связанных с обеспечением прав коренных малочисленных народов в России составляет Федеральный Закон от 30.04.1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации». Данный закон устанавливает правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов. Согласно настоящему нормативно-правовому акту к коренным малочисленным народам Российской Федерации относятся: «народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями».¹⁰⁰ Исходя из этого определения, можно выделить четыре основных признака, определяющие народ, как коренной малочисленный народ РФ.

Во-первых, это проживание на территории традиционного расселения своих предков. Это достаточно обширная формулировка и зачастую бывает сложно определить границы такой территории, особенно в отношении кочевых народов. Можно предположить, что речь должна идти о народах, которые изначально сложились на данной территории и не имеют другой прародины. Но при таком толковании определений Закона под его действие не попадет больше

¹⁰⁰ См.: ФЗ от 30.04.1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации» // СЗ РФ. - № 18. - 1999. - Ст.2208.

половины коренных малочисленных народов, имеющих прародину далеко от мест их нынешнего проживания. В Законе нет также требований относительно каких-либо временных пределов длительности проживания на территории традиционного расселения своих предков. Территория Севера, Сибири и Дальнего Востока были ареной постоянных вселений, переселений и иных масштабных миграций различных народов. И до сих пор некоторые народы придерживаются кочевого образа жизни, постоянно перемещаясь по территории Севера, Сибири и Дальнего Востока. Так, например, в Ямало-Ненецком автономном округе на 1 января 2006 года из 34 575 человек, принадлежащих к коренным малочисленным народам Севера, 14 191 относились к кочующему населению.¹⁰¹ Приход русских был лишь последней по времени крупной миграционной волной, ничем в этом плане не отличавшейся от предыдущих волн.

В отечественной литературе высказывались мнения о необходимости перехода к резервационной политике в отношении малых народов по примеру США и Канады. В частности предлагалось запретить продажу алкогольных напитков на территории резерваций, как это было сделано в США. Отмечается также, что антиалкогольная кампания СССР положительно отразилась на уровне жизни народов Севера России.¹⁰² Однако эти предложения не воплотились в жизнь, и во многом благодаря негативному отношению нашего населения к понятию «резервация», как к чему-то дискриминационному и оскорбительному. Как отмечают в отечественной литературе «Резервация по-русски – это гибнущий народ».¹⁰³

Во-вторых, это ведение традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Это не значит, что необходимо досконально копировать образ

¹⁰¹ См.: Харючи С.Н. Правовые проблемы сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера России (конституционно-правовое исследование). – Дисс..... на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Тюмень, 2009. – С.3.

¹⁰² См.: Обсуждение проекта закона Российской Федерации «Основы правового статуса коренных народов Севера» // Этнографическое обозрение. – 1995. - № 3. – С.111.

¹⁰³ См.: Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.113.

жизни своих предков, допускается внедрение новых технологий, облегчающих жизнь человека. Однако при этом представители коренных народов не должны утрачивать своих традиционных навыков и умений, направленных на защиту их среды обитания. Так, например, оленеводы сопровождают оленей стада и направляют их таким образом, чтобы обеспечить оленям необходимый корм и не приводят к необратимой гибели растительности. Рыболовы стремятся защищать места нерестилищ рыбы от хищнического лова и, тем самым, сохраняют водные богатства в местах своего проживания для следующих поколений.¹⁰⁴ Считается, что в принятых по вопросам традиционного природопользования федеральных законах найдено оптимальное соотношение общих подходов к организации природопользования и частных, рассчитанных на природоохранение. В предоставлении экологических прав гражданам Россия кое в чем шагнула дальше, чем иные страны, предоставив в ряде случаев больше льгот, чем, например, США (которые для многих служат эталоном регулирования) индейцам в резервациях.¹⁰⁵

Участие в традиционном хозяйствовании не должно носить характер единовременного действия, а должно служить основой образа жизни данного народа и являться источником жизнеобеспечения. Хотя, с другой стороны, в современных экономических условиях традиционное хозяйство вряд ли когда-либо сможет дать и половину доходов, необходимых для обеспечения нормального уровня жизни. По оценкам специалистов многие народы уже давно не сохраняют традиционную систему жизнеобеспечения. Так, например, оленеводство не зафиксировано у телеутов и шорцев с XVII века. Охотой, собирательством и рыболовством занимаются менее 1% от общего числа шорцев, чулымцев и телеутов.¹⁰⁶

¹⁰⁴ См.: Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. - № 7. – 2006. – С.15.

¹⁰⁵ См.: Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. - № 6. – 2005. – С.156.

¹⁰⁶ См.: Обсуждение проекта закона Российской Федерации «Основы правового статуса коренных народов Севера» // Этнографическое обозрение. – 1995. - № 3. – С.113.

Однако традиционный образ жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов принято читать неизменным, потому что они сегодня, как и в прошлом, сохраняют духовное единение с природой, смысл которого состоит в обеспечении жизни человека и в сохранении природной среды. Поэтому традиционный образ жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов не могут быть сведены к их занятию оленеводством или рыболовством. Едва ли обоснованно считать род занятий населения признаком его национальной принадлежности. Национальная принадлежность и образ жизни не изменяется вместе с изменением рода занятий. Так, например, проживающий в городе эвенк или нанайец, если он сохраняет духовную связь со своим народом, остается таковым, хотя и живет в многоквартирном доме, а источником его жизнеобеспечения не являются ни рыболовство, ни оленеводство. То есть его принадлежность к коренному малочисленному народу основана не столько на образе жизни, сколько на национальном самосознании.

Вообще слово «традиция» имеет давнее лингвистическое происхождение. Его корни лежат в латинском понятии “tradere”, что означало «передавать», отдавать что-то другому на хранение. Это слово употреблялось в римском праве применительно к законодательству о наследстве. Известный социолог Энтони Гидденс в своей книге «Ускользающий мир» отмечает, что традиции подвластны переменам, они эволюционируют со временем, а также подвержены резкому, внезапному изменению и трансформации.¹⁰⁷ Председатель Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа С. Харючи также ставит под сомнение целесообразность данного признака для коренных малочисленных народов, отмечая, что подавляющее большинство народов в той или иной степени сохраняют традиции и образ жизни каждого из них. Причем в традициях и образе жизни каждого народа со временем происходят некоторые изменения, обусловленные, в частности, развитием

¹⁰⁷ См.: Энтони Гидденс. Ускользающий мир: как глобализация меняет нашу жизнь. – М.: Издательство «Весь мир». - 2004. – С.56-57.

науки и техники, связанные с общением с другими народами и т.п. При этом основы традиций сохраняются веками до тех пор, пока существует сам народ.¹⁰⁸ С этим утверждением вполне можно согласиться. Поэтому посылка в законе условия о традиционном образе жизни вызывает большие сомнения и требует пересмотра. К тому же в международном праве такого требования нет.

Третий признак, это численность такого народа, которая не должна превышать 50 тысяч человек. В настоящее время этот численный порог не вызывает трудностей, поскольку численность большинства из этих народов не превышает отмеченного предела. Так, например, численность ненцев не превышает 42 тысяч человек, эвенков – 35 тысяч человек, нанайцев – 12 тысяч человек. Численность же таких народов, как алеуты, керекы, нганасаны, негидальцы, ороки, орочи, тазы, энцы не превышает 1 тысячи человек.¹⁰⁹

Выделяя в качестве необходимых признаков коренных малочисленных народов Севера России: 1) малую численность; 2) ведение традиционных отраслей хозяйства (оленоводство, охота, рыболовство, морской зверобойный промысел, собирательство); 3) особый образ жизни (полуоседлый, кочевой); 4) низкий уровень социально-экономического развития, - многие исследователи приходят к выводу, что сегодня безоговорочно работает лишь первый критерий. В традиционных отраслях у большинства народов занято менее четверти трудоспособного населения; часть народов характеризуется довольно высоким уровнем урбанизации; а что касается последнего критерия - уровня социально-экономического развития, то, несмотря на его справедливость, положение значительной части остального российского населения «не отличается в лучшую сторону от ситуации на Севере».¹¹⁰

¹⁰⁸ См.: Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.58.

¹⁰⁹ См.: Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. - № 7.- 2006. – С.16.

¹¹⁰ См.: Соколова З. П. Концептуальные подходы к развитию малочисленных народов Севера // Социально-экономическое и культурное развитие народов Сибири и Севера: традиции и современность. – М., 1995. – С.34-36.

С одной стороны критерий малочисленности указывает на необходимость для правительства обращать особое внимание на данные коренные народы, поскольку их неблагоприятное процентное соотношение объективно ведет к ассимиляции, растворению в основной, титульной нации, и нужны специальные меры для их сохранения. То есть численный критерий в России был введен для того, чтобы исключить возможность получить статус коренных народов представителями иных народов.

С другой стороны присутствие в законе численного критерия, по сути требования малочисленности, на наш взгляд, носит дискриминационный характер и никак не соответствует громким планам правительства по демографическому росту населения. Этим требованием государство практически дает гарантии защиты прав коренных народов в обмен на их малочисленность, отбивая у них тем самым стремление к росту своей численности. К тому же если численность какого-либо народа превысит 50 тысяч человек и большая его часть примет образ жизни индустриального общества, поселятся в городах и будут вполне успешны. Значит ли это, что государство должно оставить без своей поддержки небольшие общины этого же народа, оставшиеся в тайге или тундре вести традиционный образ жизни? Это пробел в отечественном законодательстве, который необходимо исправить. Признак малочисленности коренного народа также не соответствует международным стандартам, где ни о какой численности речи не идет.

В литературе также высказывают мнение, что введение количественного критерия по отношению к субъекту права – народу – является нелегитимным и дискриминационным. Однако, учитывая российскую реальность, пока приходится соглашаться с применением термина «малочисленный» отношении некоторых коренных народов России, как субъектов права, так как в настоящее время данные народы действительно находятся в чрезвычайно сложной ситуации.¹¹¹

¹¹¹ См.: Аракчаа К.Д. Коренные народы: международное и национальное право. – М.: Редакционно-издательский отдел Аппарата Государственной Думы, 1995. – С.7.

Таким образом, введение численного критерия в определение коренного малочисленного народа, на который, согласно настоящему закону, распространяются особые гарантии, представляется неудачным. Он не отвечает социальному предназначению законодательства о гарантиях прав коренных малочисленных народов.

Из перечисленных в законе условий признания того или иного народа коренным малочисленным народом следует, что эти условия имеют как объективные (например, занятие традиционными промыслами, наличие общих традиций, малочисленность) признаки, так и такие признаки, которые в известной степени можно отнести к субъективным (например, осознание себя самостоятельной этнической общностью).

Можно с уверенностью утверждать, что лица, принадлежащие к коренным малочисленным народам России, очень четко осознают свою принадлежность именно к конкретному народу, каждый из которых имеет свои, присущие только ему особенности. Однако, это не исключает и осознания некой общности всех коренных малочисленных народов страны, во многом определяемой их проживанием в сложных природных условиях, необходимостью коллективного труда для добывания средств к существованию, общими традициями и рядом других обстоятельств.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что в определении адресата данного законодательного акта нужно, в первую очередь, исходить из целей законодателя. А целью его является защита интересов социальных групп, обладающих социальными и культурными характеристиками, отличными от характеристик преобладающего населения, что делает их уязвимыми в процессе социального развития, грозит утратой своей идентичности, неповторимости своего социального и культурного облика. Таким образом, российский законодатель берет под особую защиту народы (всего 46), перечисленные в Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 года № 255 не по этническому признаку, как это сделано,

например, в США (по отношению к индейцам), а по социальному принципу. То есть в основе лежит не принадлежность к той или иной национальности, а образ и условия жизни представителей этих народов.

И тем не менее признаки коренных малочисленных народов, сформулированы в законе таким образом, что далеко не все названные социальные группы смогут получить его поддержку. Соответственно, цели законодателя не будут выполнены в полной мере и вместо уравнения в возможностях закон разделит нуждающихся в его защите граждан России на имеющих на нее право и на не имеющих. В качестве примера можно привести проблему русских старообрядческих общин, которые откололись от культурного и социального поля российского этноса еще при Алексее Михайловиче и с тех пор живут по своим законам. В настоящее время старообрядцы переживают трудные времена, их общины сократились, а в центральных районах практически перестали существовать.

Как обособленная социальная структура они сохранились в основном на Севере и оказались в той же ситуации, что и другие его народы, так же остро нуждаясь в поддержке и защите закона.¹¹² Их исчезновение, как и любой другой социальной группы, не сделает счастливым никого и ляжет дополнительным моральным грузом на допустившее это общество. Русская культура утратит целый пласт традиций, бережно сохраняемых в течение нескольких веков. Таким образом, речь должна идти о покровительстве государства в отношении всех стремящихся сохранять традиционный образ жизни обособленных социальных коллективов, групп, общин, независимо от их этнической принадлежности. Необходимо определить условия, при которых правами коренных малочисленных народов России могли бы пользоваться другие группы населения, ведущие образ жизни, схожий с традиционным образом жизни данных народов.

¹¹² См.: Бакунина Т.С. Правовой статус коренных народов приполярных государств: мировой опыт и положение в России (Материалы международной конференции) // Государство и право. – 1997. - № 9. – С.38.

Как отмечает Харючи С.Н.: «Очевидно, что приведенное в федеральном законе определение коренного малочисленного народа не может быть признано достаточным для выделения малочисленных народов в особую группу народов, которые обоснованно имеют право пользоваться особой защитой государства. Вместе с тем определение необходимо, ведь целью закона является предоставление части народов, а именно коренным малочисленным народам, особых государственных гарантий».¹¹³ В то же время, несмотря на такое достаточно размытое определение коренных малочисленных народов, закон направлен на возрождение и сохранение самобытности коренных малочисленных народов России, свободное социально-экономическое и культурное развитие, обеспечение реализации дополнительных прав и льгот этих народов. В частности, законом гарантируется:

- безвозмездное владение и пользование в местах своего традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий, необходимыми для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами;

- закрепление за малочисленными народами исконной среды их обитания, хозяйственной деятельности и промыслов в границах, достаточных для обеспечения самобытного развития, сохранения окружающей природной среды и гарантированного воспроизводства потребляемых природных ресурсов;

- создание необходимых условий для сохранения традиционного образа жизни этнической самобытности, культурного, социального и экономического развития малочисленных народов;

- уважение национального достоинства малочисленных народов, их культуры, языка, традиции, обычаев и верований;

- функционирование общин и иных форм общественного самоуправления малочисленных народов;

¹¹³ См.: Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.59.

- делегирование своих уполномоченных представителей в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти Российской Федерации и органах местного самоуправления;

- ответственность организаций, должностных лиц, граждан, допускающих нарушение прав и законных интересов малочисленных народов;

- возмещение убытков, причиненных в результате нанесения ущерба своей исконной среде обитания хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

В законе закрепляются политические, социально-экономические и культурные права, льготы и преимущества коренных малочисленных народов, предусмотрены механизмы их осуществления и конкретные меры ответственности компетентных органов, должностных лиц за их обеспечение.

Также в данном законе, помимо коллективных прав, относящихся к коренным малочисленным народам, зафиксированы и индивидуальные права для лиц, относящихся к этим народам. Среди прав для указанных лиц индивидуального свойства можно указать следующие: первоочередное право на трудоустройство на работу по своей специальности в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов малочисленных народов, создаваемые в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности; право при ведении традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов на замену военной службы альтернативной гражданской службой и др.

Коренные малочисленные народы имеют право на судебную защиту, от какой бы то ни было дискриминации, ущемления их прав и законных интересов. При рассмотрении в судах гражданских и уголовных дел в отношении лиц, относящихся к малочисленным народам, принимаются во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие законам Российской Федерации. Однако, по мнению практикующих юристов, в Российской Федерации практически не регулируются права коренных народов в области уголовного и гражданского процесса. Есть положения,

предусматривающие возможность применения традиций и обычаев этих народов, но нет механизма их применения. Процессуальное законодательство не учитывает особенностей данной этнической группы, не содержит прямых норм, гарантирующих их права с процессуальной точки зрения. В прошлом в российском судопроизводстве специфика этих народов принималась во внимание. Так, Устав об управлении инородцев 1822 года предусматривал особый порядок следствия для кочующих инородцев, право родовых управлений разбирать маловажные проступки по обычаям каждого племени. Содержание под стражей допускалось только по особо тяжким преступлениям.

Протекционизм со стороны государства в отношении коренных малочисленных народов сегодня призван уравнивать гарантированность прав их представителей с остальным населением страны, и вызван объективно существующим неравенством социальных условий жизни, в котором они находятся. В юридической литературе предлагается при рассмотрении гражданских и уголовных дел с участием представителей коренных малочисленных народов привлекать специалистов-этнологов, участие которых будет способствовать правильной оценке информации, исходящей от представителей этих народов. Так как некоторые аспекты поведения лиц, относящихся к данным народам, могут быть непонятны для нашего привычного представления о действиях и поступках в той или иной жизненной ситуации. Порой то, что для нас является странным, для них – традиционно. Нормы поведения в большинстве случаев совпадают, так как общечеловеческие ценности едины для всех, однако нюансы различны. Так, для русского непонятно, как можно не знать возраста своих детей, для некоторых же народов Севера это нормально.

Таким образом, не являясь представителем этнической группы, с участием которой происходит судебное заседание, судья не может обойтись при вынесении решения по делу без заключения компетентного специалиста, обладающего специальными познаниями в области этнологии. Не случайно в истории дореволюционной и постреволюционной России в состав суда при

рассмотрении дел представителей народов Севера вводились лица одной с ними национальности. Например, п.16 Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 14 октября 1927 года «О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин РСФСР» было предусмотрено: «Народный суд рассматривает туземные дела при участии одного или двух заседателей туземцев из общего числа заседателей».¹¹⁴ Участие специалиста-этнолога по делам представителей коренных малочисленных народов позволит учесть в уголовном и гражданском процессе их специфику, гарантировать права, конституционное закрепление которых говорит о стремлении государства обеспечить в их отношении соблюдение принципа равенства всех перед законом и судом.

В законе также разграничиваются предметы ведения и полномочия Российской Федерации, и ее субъектов по защите прав малочисленных народов. Называются соответствующие правомочия органов местного самоуправления, закрепляются коллективные и индивидуальные права, в том числе право на территориальное общественное самоуправление, создание общин, квотируемое представительство в законодательных органах государственной власти субъектов Федерации и представительных органах местного самоуправления. Представителям коренных малочисленных народов военная служба заменяется альтернативной гражданской службой.

В целом принятие Федерального закона, гарантирующего права коренных малочисленных народов, свидетельствует о дальнейшем развитии демократии в нашей стране и о реальном признании государством своей обязанности соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.¹¹⁵ По существу впервые в нашей стране на федеральном уровне было осуществлено действительно комплексное правовое регулирование жизненно важных проблем коренных малочисленных народов.

¹¹⁴ См.: Кочетыгова Н. При рассмотрении дел с участием коренных малочисленных народов необходимо привлечение специалиста-этнографа // Российская юстиция. – 2002. - № 3. – С.46.

¹¹⁵ См.: Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / Под ред. Б.С. Крылова. – М., 1999. – С.12.

Отдельные стороны жизнедеятельности коренных малочисленных народов получают отражение в специальных федеральных законах. Законодателем в особую группу выделяются коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока России. Так, например, Федеральный закон от 20.07.2000г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», который развивает положение статьи 12 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации» касательно общин малочисленных народов и устанавливает общие принципы организации, деятельности, реорганизации и ликвидации общин данных народов, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов указанных коренных малочисленных народов, а также определяет правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления.¹¹⁶ Действие этого закона распространяется на все общины малочисленных народов, а также их союзы (ассоциации).

Статья 1 Закона указывает на возможность создания четырех типов образований:

- общины малочисленных народов;
- семейные (родовые) общины малочисленных народов (не требует обязательной регистрации);
- территориально-соседские общины;
- союзы (ассоциации) общин.

Согласно статье 5 рассматриваемого закона, деятельность общин малочисленных народов носит некоммерческий характер и в соответствии со статьями 7, 17, 18, 19, 20 данным объединениям предоставлены следующие права:

¹¹⁶ См.: ФЗ от 20.07.2000г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. - № 30. – 2000. – Ст.3122.

- пользоваться налоговыми льготами и преимуществами, установленными федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации;

- иметь в собственности имущество, собственные и заемные финансовые средства, получать пожертвования от иностранных и российских физических и юридических лиц, реализовывать продукты труда, произведенные ее членами;

- организовывать воспитание и обучение детей членов общины, исходя из традиций и обычаев малочисленных народов;

- осуществлять привлечение преподавателей для воспитания и обучения детей общины на основе договора общины с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- соблюдать традиции малочисленных народов и создавать собственные культурные центры;

- содержать и охранять культовые места;

- объединяться в некоммерческие организации – союзы (ассоциации) общин малочисленных народов.

Этого Закона давно ждали коренные малочисленные народы России, поскольку их право на объединение могло быть ранее реализовано только по Закону «Об общественных объединениях», что не отражало специфику общин коренных малочисленных народов и не позволяло им стать субъектами права в полной мере.¹¹⁷ Необходимость законного представления интересов коренных народов специально созданными общественно-родовыми образованиями, имеющими статус юридического лица, назрела давно. И данный закон вводит правовую регламентацию создания и деятельности родовых общин, хотя Гражданский кодекс РФ пока такой формы юридического лица не содержит.

Во время проходившем в 2005 году в Москве пятом съезде коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, в Институте

¹¹⁷ См.: Веселов А.К. Родовые общины, как способ защиты прав коренных малочисленных народов России. Регламентация порядка создания и деятельности // Рекомендации по защите прав коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование. (Сборник статей). – М.: Институт эколого-правовых проблем «Экоюрис», 2000. – С.18.

законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России состоялось заседание Ученого совета, посвященное обсуждению правового регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов. На котором прозвучало мнение, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оказался негибким в учете прав и интересов коренных малочисленных народов России. Его принятие без учета особенностей самоуправления коренных малочисленных народов привело в последующем к автоматическому изъятию из Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» положений, устанавливающих права общин коренных малочисленных народов в области местного самоуправления.¹¹⁸ Исключение положений о том, что общины могут наделяться отдельными полномочиями органов местного самоуправления, на практике приведет к тому, что отдельные малочисленные народы, проживая компактно и удаленно от поселений, в первую очередь это касается кочевых народов, фактически будут лишены своих органов местного самоуправления.

Критику вызывает также положение, согласно которому деятельность общин должна носить некоммерческий характер, что не позволит развивать в рамках общин предпринимательство и вообще затормозит развитие общин, так как основным источником и условием их укрепления является получаемая прибыль. Не имея прибыли от своей деятельности, коренные малочисленные народы, привыкшие к различным социальным выплатам и компенсациям, получаемым без трудозатрат, будут по-прежнему деградировать.¹¹⁹ Подводя итоги можно сделать вывод, что данный закон, с одной стороны, позволил признать новую форму самоорганизации коренных малочисленных народов, а,

¹¹⁸ См.: Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. - № 6. - 2005. - С.154.

¹¹⁹ См.: Веселов А.К. Родовые общины, как способ защиты прав коренных малочисленных народов России. Регламентация порядка создания и деятельности // Рекомендации по защите прав коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование. (Сборник статей). - М.: Институт эколого-правовых проблем «Экоюрис», 2000. - С.20.

с другой стороны, может привести к появлению некоторых проблем в правоприменении, которые частично можно устранить в региональном законодательстве.

Затем следует выделить Федеральный закон от 7.05.2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», который развивает положение статьи 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации». Настоящий нормативно-правовой акт устанавливает правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни.¹²⁰

Непосредственными целями данного закона в его статье 4 были названы: защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов; сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов; сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия. Главная цель Федерального закона о территориях традиционного природопользования заключалась в том, чтобы вывести территории традиционного природопользования из гражданского оборота, чтобы они были исключены из сферы купли-продажи, наследования, дарения, аренды и, тем самым, были сохранены для будущих поколений коренных малочисленных народов.

Важнейшими же положениями этого закона в контексте рассматриваемой проблемы необходимо выделить следующие:

- земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ территорий традиционного природопользования, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным

¹²⁰ См.: ФЗ от 7.05.2001г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. - № 20. – 2001. – Ст.1972.

народам и общинам малочисленных народов в безвозмездное пользование (ст. 11);

- лица, относящиеся к малочисленным народам и общины малочисленных народов вправе безвозмездно пользоваться общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на территориях традиционного природопользования, для личных нужд (ст. 14);

- использование природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования, для обеспечения ведения традиционного образа жизни осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также обычаями малочисленных народов (ст. 13).

Однако в литературе отмечают, что настоящий закон фактически не работает.¹²¹ На практике общины коренных малочисленных народов не могут закрепить за собой земельные участки с охотничье-промысловыми угодьями, оленьими пастбищами и рыбопромысловыми участками на территориях традиционного природопользования.¹²² Не имея документов на право пользования землей на указанных территориях, представители и общины коренных малочисленных народов, осуществляющие такое традиционное природопользование, не имеют возможности получить долгосрочные лицензии на право пользования объектами животного мира, разовые лицензии на промысел пушного зверя, а также квоты на вылов рыбы. Все это наносит серьезный удар по жизнеспособности коренных малочисленных народов, поскольку существование этих народов, как самостоятельных этносов без традиционного природопользования не возможно.

В Законе выделяются территории традиционного природопользования федерального, регионального и местного значения. Исходя из этого

¹²¹ См.: Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. - № 7. – 2006. – С.21.

¹²² Кряжков В.А. Территории традиционного природопользования как реализации права коренных малочисленных народов на земли // Государство и право. - № 1. – 2008. – С.44.

предусматривается порядок образования территорий каждого вида, в том числе, устанавливаются условия определения их размеров и границ. Решения об образовании территории традиционного природопользования федерального значения принимаются Правительством Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов РФ, соответственно регионального или местного значения – органами исполнительной власти субъектов РФ либо органами местного самоуправления. Они же определяют в соответствии с названным Законом, и границы этих территорий. Сам же порядок выделения земель для традиционного природопользования осуществляется на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей. При этом в Законе не устанавливается порядок и сроки рассмотрения таких обращений, не закрепляются гарантии лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей при рассмотрении указанных обращений. Порядок управления территориями традиционного природопользования также не определен.¹²³ К тому же в силу отсутствия механизма реализации данного закона за все время его существования не было создано ни одной территории традиционного природопользования на федеральном уровне.¹²⁴ Однако в целом содержание настоящего закона соответствует принципу, заложенному в статье 69 Конституции России.

Было бы целесообразно вернуться к безлицензионному для коренных народов праву ведения охотничьего промысла и лишь в отношении отдельных видов животных опираться на выдачу лицензий. При истощении

¹²³ См.: Анализ федерального законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на предмет соответствия международным стандартам / Под ред. Постникова А.Е., Андриченко Л.В., Бандорина Л.Е. – М.: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 2007. – С.102.

¹²⁴ См.: Поворознюк О.А. Природопользование каларских эвенков: государственное регулирование и традиционная нормативная система // Олень всегда прав. Исследования по юридической антропологии / Отв. редактор Н.И. Новикова. – М.: Издательский дом «Стратегия», 2003. – С.171.

биологического ресурса следует установить порядок ограничения, соблюдая приоритет коренных народов на пользование отдельными сокращающимися ресурсами животного мира.

Процессы, вызвавшие сложную ситуацию с территориями традиционного природопользования коренных малочисленных народов, условиями проживания этих народов и их хозяйственной деятельности, определяются рядом факторов, среди которых одним из наиболее важных является широкомасштабное промышленное освоение природных ресурсов этих территорий, при котором зачастую не учитываются интересы коренных малочисленных народов. Принципы традиционного природопользования коренных народов и современные принципы бизнеса – основа конфликтных ситуаций.¹²⁵ В процессе освоения территорий Севера, Сибири и Дальнего Востока в орбиту неизбежных трансформаций вовлекаются коренные народы. Особенно негативные последствия вызывает наступление промышленных ресурсодобывающих предприятий. Совпадение мест традиционного природопользования и участков залегания полезных ископаемых является трагичным для представителей коренных народов.

К сожалению, правовое регулирование поведения субъектов предпринимательской деятельности в сфере рационального использования и охраны данных территорий фрагментарно, декларативно и не отражает складывающихся в мировой практике тенденций правовой охраны окружающей среды и повышения социальной ответственности бизнеса в данной сфере. Было бы целесообразно закрепить в законодательстве требование о заключении соглашений между ресурсодобывающими компаниями и соответствующими представительными и исполнительными органами конкретных сообществ коренных народов, в которых должны оговариваться формы социальной и эколого-экономической ответственности. Сегодня уже многие нефтяные и газовые компании оказывают поселкам

¹²⁵ См.: Гранин А.А. Эколого-правовые проблемы традиционного природопользования коренных малочисленных народов России // Государство и право. - № 8. – 2008. – С.19.

коренных малочисленных народов социальную помощь, оснащают школы-интернаты компьютерной техникой, финансируют строительство домов, выделяют средства на развитие рыбодобывающей отрасли, готовят специалистов-экологов для добывающих компаний из числа коренных народов.

Анализ положений Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» показывает, что многие статьи носят декларативный или отсылочный характер, а некоторые даже противоречат действующему законодательству. Так, например, статья 11 закона предоставляет земельные участки и другие обособленные природные ресурсы, находящиеся в пределах границ территорий традиционного природопользования, лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов в безвозмездное пользование. А статья 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» гласит, что земельные участки могут передаваться общинам коренных малочисленных народов для сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов в аренду в порядке, установленном статьей 34 Земельного кодекса.¹²⁶ Это также противоречит Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации», статья 8 которого устанавливает, что коренные малочисленные народы и их объединения имеют право безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами.

На сессии ООН в 2005 году были также отмечены проблемные ситуации и негативные тенденции изменений, вносимых в отечественное законодательство, касающихся территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов. В частности, подчеркивалось, что

¹²⁶ См.: Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 года № 101-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. - № 30. – Ст.3018.

изменения направлены: на ликвидацию обязательств государства по защите прав коренных народов на территории традиционного природопользования; ликвидацию всех правовых возможностей передачи земель традиционного природопользования в собственность сообществ коренных народов; ликвидацию государственного контроля за экологическим состоянием земель проживания коренных народов, а также планируемой и уже ведущейся на них промышленной деятельности.¹²⁷

Существует еще одна проблема в области традиционного природопользования. На Севере России активно создаются заповедники, многие из которых занимают большие площади – до нескольких миллионов гектаров. Например, Большой Арктический заповедник имеет площадь 4,2 млн. га, Таймырский с Арктическим филиалом – 2 млн. га и др. Создание обширной сети заповедников на Российском Севере – необходимое и важное дело. В перспективе на Севере России должно быть заповедано не менее 25% всей территории.¹²⁸ В то же время развитие заповедного дела на Севере имеет и обратную сторону медали. В заповедниках не допускается никакая хозяйственная деятельность, и создаются они навечно. В результате этого огромные территории становятся недоступными для традиционного природопользования малочисленных народов Севера. Как правило, территории, на которых организуются новые заповедники, в той или иной мере использовались коренными жителями, которые в дальнейшем были вынуждены уйти оттуда. Это сильно ущемляет права и ухудшает условия жизни коренных малочисленных народов, которые и так находятся в бедственном положении. При организации новых заповедников на Севере возникают большие трудности, так как руководство Госкомэкологии, в ведении которого находятся заповедник, как правило, занимает негативную позицию и считает нахождение

¹²⁷ См.: Транин А.А. Эколого-правовые проблемы традиционного природопользования коренных малочисленных народов России // Государство и право. - № 8. – 2008. – С.23.

¹²⁸ См.: Бакунина Т.С. Правовой статус коренных народов приполярных государств: мировой опыт и положение в России (Материалы международной конференции) // Государство и право. – 1997. - № 9. – С.38.

коренных жителей на территории заповедников нарушением природоохранного режима.

Необходимо изменить сложившуюся ситуацию и разрешить представителям коренных малочисленных народов осуществлять традиционное природопользование на территориях заповедников, так как их образ жизни не разрушает экологический баланс, а наоборот призван его восполнять и беречь. Возможно создание особо охраняемых природных территорий, которые допускают наличие экологически выдержанного традиционного природопользования малочисленных народов Севера. Так называемые этно-экологические территории, которые во многом схожи по своему режиму с природными заповедниками, но официально допускающие нахождение на их территории представителей коренных малочисленных народов. К тому же возможность создания подобных территорий уже упоминается в Федеральном законе «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» от 19 июня 1996 года, где в статье 12 говорится: «Государственное регулирование в области охраны окружающей природной среды и природопользования на Севере предусматривает Принятие решений о создании особо охраняемых природных территорий, организацию этно-экологических зон».¹²⁹

О необходимости создания подобных территорий говорится и в научной литературе, приводятся примеры конфликтов, имевших место при организации особо охраняемых природных территорий. Так, например, в 1986 году при создании Верхне-Тазовского заповедника были выселены со своих родовых угодий значительно число семей тазовских селькупов, что губительно сказалось на состоянии этой и так немногочисленной народности. Отторжение промысловых угодий имело место и при организации Командорского, Юганского заповедников, заказников на Кольском и Таймырском полуостровах

¹²⁹ См.: Федеральный Закон № 78-ФЗ от 19.06.1996г. «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 26. – 1996. – Ст.3030. (утратил силу).

и полуострове Ямал.¹³⁰ Организация этно-экологических территорий возможна путем их интеграции в современную систему особо охраняемых природных территорий. Необходимо содействовать скорейшему созданию этно-экологических охраняемых территорий, разработать основы их правового статуса. При этом надо исходить из того положения, что названные и иные типы особо охраняемых территорий в местах расселения коренных малочисленных народов России должны образовываться с учетом интересов данных народов.

Вообще следует отметить, что право коренных малочисленных народов на земли – одно из важнейших. Его обретение вызывает острую дискуссию и нередко активное противодействие. Можно предположить, что это связано с незнанием специфики этих народов или другими причинами, но главная из них состоит в том, что земли аборигенов, как правило, богаты нефтью, газом и иными природными ископаемыми. Соответственно признанию права коренных народов на земли их исконного проживания противопоставляется позиция органов государственной власти, которые боятся утратить контроль над этими территориями и природными ресурсами, не желают брать на себя обязанности считаться с мнением названных народов, нести ответственность перед ними и действовать под их контролем. Проблема земли является ключевой для коренных малочисленных народов. Это объясняется, прежде всего тем, что земля для них, живущих рыболовством, охотой, оленеводством, собирательством образует материальную и духовную основу жизнедеятельности. Без нее аборигены обречены на исчезновение или, в лучшем случае, на утрату своей самобытной культуры. Нельзя забывать и о том, что в местах своего расселения коренные народы – первопоселенцы. Лишать их возможности жить и хозяйствовать на этих землях, особенно если подобное происходит не добровольно и вне правовых процедур, есть высшая несправедливость, неприемлемая для государства, претендующего называться

¹³⁰ См.: Бакунина Т.С. Правовой статус коренных народов приполярных государств: мировой опыт и положение в России (Материалы международной конференции) // Государство и право. – 1997. - № 9. – С.42.

демократическим и правовым. К тому же обеспечение права коренных народов на земли имеет не только локально этническое значение, но и создает предпосылки для рационального использования природных богатств и в целом защиты государством экологической системы.

Обеспечению прав коренных малочисленных народов посвящены не только указанные специальные федеральные законы, но также и положения иных федеральных законов общего характера и других нормативно-правовых актов, например, Земельный, Лесной, Налоговый кодексы РФ.¹³¹ Хотя последние в значительной мере дублируют и развивают отношения уже затронутые в перечисленных федеральных законах.

Согласно статье 30 Лесного кодекса РФ в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ведущих традиционный образ жизни, эти лица имеют право бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд, исходя из нормативов, устанавливаемых законами субъектов Российской Федерации. Главное требование – это должны быть исключительно собственные нужды.¹³² В числе дополнительных прав коренным малочисленным народам гарантируются: условия, при которых они способны полнее реализовать свои

¹³¹ Так, например, в части второй статьи 333.2 Налогового кодекса РФ сказано, что не признаются объектами обложения объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (по перечню, утверждаемому Правительством РФ). Согласно статьям 217 и 238 Налогового кодекса РФ доходами, не подлежащими налогообложению, являются доходы, получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла. См. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части 1 и 2. – М.: Издательство Эксмо, 2009.

¹³² См.: Пуряева А.Ю. Право коренных малочисленных народов РФ в области землепользования и лесопользования // Актуальные вопросы прав народов в современном мире. Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. Гарипов Р.Ш. – Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2009. – С.71.

избирательные права;¹³³ возможности организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций;¹³⁴ учет этнических интересов и компенсации при пользовании недрами в районах проживания малочисленных народов;¹³⁵ эксклюзивные права на пользование землями, лесным фондом, особо охраняемыми территориями, животным миром;¹³⁶ государственная поддержка экономики и культуры.¹³⁷

Все это также обеспечивается принятием федеральных программ экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, финансируемых за счет средств федерального бюджета, последняя из них была утверждена до 2011 года постановлением Правительства РФ в 2001 году.¹³⁸ В 2010 году согласно приказу Министерства регионального развития РФ двадцати восьми субъектам Российской Федерации были выделены субсидии на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в размере 240

¹³³ См. например: ст. 19 ФЗ от 19.09.1997г., в ред. от 30.03.1999г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 14. – 1999. – Ст.1653.

¹³⁴ См. например: ст. 8 ФЗ от 28.08.1995г., в ред. от 4.08.2000г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 32. – 2000. – Ст.3330.

¹³⁵ См. например: ст. 42 ФЗ № 27-ФЗ от 3.03.1995г. «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О недрах»», которая определяет, что при пользовании недрами в районах проживания малочисленных народов часть платежей, поступающих в бюджеты субъектов Федерации, используется для социально-экономического развития этих народов. // СЗ РФ. – № 10. – 1995. – Ст.823.

¹³⁶ См. например: ст. 63 Закона РФ от 19.12.1991г. «Об охране окружающей среды» // ВВС РСФСР. – № 10. – 1992. – Ст.457; ФЗ от 14.03.1995г. «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. – № 12. – 1995. – Ст.1024; ФЗ от 24.04.1995г. «О животном мире» // СЗ РФ. – № 17. – 1995. – Ст.1462; ст. 11 ФЗ от 30.11.1995г. «О континентальном шельфе в Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 49. – 1995. Ст.4694; ст. 9 ФЗ от 17.12.1998г. «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 51. – 1998. – Ст.6273.

¹³⁷ См. например: ст. 11 ФЗ № 78-ФЗ от 19.06.1996г. «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 26. – 1996. – Ст.3030. (утратил силу).

¹³⁸ См.: Программа экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, утверждена постановлением Правительства РФ от 27.07.2001г. № 564. // СЗ РФ. – № 32. – 1996. - Ст.3327.

млн. руб.¹³⁹ В отношении коренных малочисленных народов устанавливаются также специальные социальные, финансовые и налоговые меры.

Права и гарантии коренных малочисленных народов дополняются и развиваются также на уровне субъектов Российской Федерации. Так, например, в Республике Саха (Якутия) приняты законы о правовом статусе коренных малочисленных народов Севера, об оленеводстве. В Иркутской области и Корякском автономном округе действуют законы о территориях традиционного природопользования. В Ханты-Мансийском автономном округе был издан закон о порядке проведения съезда коренных малочисленных народов по выдвижению кандидатов в депутаты Думы автономного округа. В Ямало-Ненецком автономном округе закон регулирует земельные отношения в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, а также вопросы рыболовства и оленеводства. Нормы, направленные на защиту прав коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, зафиксированы фактически во всех конституциях республик, входящих в состав Российской Федерации и уставах субъектов Российской Федерации, в которых данные народы проживают.

В Ханты-Мансийском автономном округе существует определенная правовая база для отношений между аборигенами, органами государственной власти и промышленными корпорациями. Наибольшую роль в законодательном закреплении прав коренных малочисленных народов сыграло «Положение о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе», которое было утверждено на сессии Совета народных депутатов автономного округа 7 февраля 1992 года. Под родовыми угодьями здесь понимается естественно-природный комплекс территорий (леса, реки, их берега, озера, болота, луга, пастбища и т.д.), на которых исторически сложился образ жизни и формы традиционного хозяйствования коренных жителей Ханты-Мансийского

¹³⁹ См.: Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 20 января 2010 года № 3 «Об утверждении распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в 2010 году // Российская газета. – 2 марта 2010.

автономного округа. Угодья могут быть индивидуальными, семейными, общинными. Согласно Положению община представляет собой добровольное объединение граждан, семей, ведущих традиционный образ жизни и связанных между собой необходимостью сохранения условий традиционного проживания.

Особого внимания заслуживают следующие идеи этого документа. Во-первых, право на владение угодьями предоставляется не только представителям коренных народов, занимающихся традиционными видами хозяйствования, но и лицам коренных национальностей и их потомкам от смешанных браков, желающим заниматься традиционным хозяйством на местах традиционного обитания, старожилам (независимо от национальности), предки которых занимались традиционным хозяйством, а также новопоселенцам (независимо от национальности), в случае принятия их в состав общины. Во-вторых, родовые угодья предоставляются в бесплатное пожизненное наследуемое владение. Продажа не допускается. Сдача в аренду осуществляется решением администрации, предоставившей угодья, с учетом мнения органа управления общины. И, в-третьих, право владения родовым угодьем является целевым – для ведения традиционного хозяйства, и исключительным – принадлежит только владельцам.

В настоящее время таких угодий насчитывается более 600, на них живут как семьи, так и общины аборигенов. Однако, в последствии, вместо того, чтобы изучать опыт жизни на родовых угодьях, администрация в 1995 году приостановила действие этого Положения, а в 1996 году Ханты-Мансийская Дума приняла Закон «О недропользовании», согласно которому предусматривается принудительное изъятие родовых угодий для целей недропользования и без согласия владельцев родовых угодий, по решению администрации. Таким образом, власть расставила приоритеты, решив вопрос о земле.¹⁴⁰

¹⁴⁰ См.: Новикова Н.И. «Родовые угодья»: перспективы правового плюрализма (представления представителей коренных народов и законодателей) // Государство и право. – 2000. - № 6. – С.104.

Подводя итоги рассмотрения законов субъектов Российской Федерации, в частности, по вопросам прав коренных малочисленных народов, проживающих на их территориях, надо отметить особую значимость и законов об оленеводстве и рыболовстве, то есть таких законов, которые непосредственно направлены на создание материальных основ сохранения и развития коренных малочисленных народов. Именно в этих законах, можно сказать, практически в наиболее полной мере нашел отражение принципиальный подход законодателей субъектов Российской Федерации к защите прав коренных малочисленных народов.

Таким образом, нормы, направленные на защиту прав коренных малочисленных народов, закреплены во многих правовых актах субъектов Российской Федерации, как общего, так и специального характера. Эти акты охватывают в области такой защиты фактически все аспекты, которые предусмотрены международным правом и федеральным законодательством и отнесены последним к компетенции субъектов Российской Федерации. Данные акты содержат нормы, гарантирующие коренным малочисленным народам, а также лицам из числа этих народов: самобытное социально-экономическое и культурное развитие; защиту исконной среды обитания, традиционных образа жизни и хозяйствования; сохранение исторического и культурного наследия; сохранение и всестороннее развитие родного языка; свободу выбора и использования языка общения; помощь со стороны органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры; возрождение и развитие народных художественных промыслов и ремесел. Особое внимание в правовых актах субъектов Российской Федерации, уделено вопросам, связанным с осуществлением прав коренных малочисленных народов и лиц из их числа в области охоты, рыболовства и оленеводства. Целый ряд правовых актов субъектов Российской Федерации предусматривает для лиц из числа коренных

малочисленных народов освобождение от некоторых платежей, а также различного рода налоговые льготы, компенсации и т.д.

Важное место в системе гарантий прав коренных малочисленных народов занимает право представительства коренных малочисленных народов в законодательных органах субъектов Российской Федерации. Кроме уставов субъектов Российской Федерации, зафиксировавших в своем содержании положения относительно названного представительства, такие положения нашли свое отражение и в иных правовых актах данных субъектов, прежде всего, специального характера.¹⁴¹ Однако, как отмечает Харючи С.Н., в большинстве субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают коренные малочисленные народы Севера России, лица, принадлежащие к этим народам, являются национальными меньшинствами. Из-за своей малочисленности они чаще всего не имеют возможности быть представленными в органах государственной власти своих регионов, а нередко даже и в представительных органах местного самоуправления. Как следствие, соответствующие представительные органы иногда бывают недостаточно знакомы с особенностями коренных малочисленных народов, что объективно нередко приводит к недостаточному учету их обычаев, быта, прав и законных интересов.¹⁴²

Интересным представляется также вопрос о соотношении федерального и регионального нормотворчества в области регулирования прав коренных малочисленных народов России. В юридической литературе высказывается мнение, согласно которому специальные права коренных малочисленных народов могут предусматриваться только федеральным законом.¹⁴³ Этот вывод

¹⁴¹ См.: Иванов С.О. Правовое регулирование защиты национальных меньшинств в Российской Федерации // Конституция и законодательство. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2003. – С.309.

¹⁴² См.: Харючи С.Н. Правовые проблемы сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера России (конституционно-правовое исследование). – Дисс... на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Тюмень, 2009. – С.9.

¹⁴³ См.: Нестерова Н.М. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. - № 8. – 1997. – С.27.

согласуется с тем, что регулирование прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств – предмет ведения Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции РФ). Кроме того, если часть 3 статьи 55 Конституции допускает ограничения прав и свобод федеральным законом, то дополнительные права коренных малочисленных народов, закрепление которых означает косвенное ограничение прав иных групп, также должны устанавливаться федеральным законом. Однако это не означает, что органы государственной власти субъектов федерации отстранены от законотворческого процесса на федеральном уровне. Статья 104 Конституции РФ предусматривает возможности инициирования ими законодательных предложений, в том числе и по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации. Субъект федерации может также реализовать право законодательной инициативы по принятию законов для решения вопросов, отнесенных к предмету совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ): о природопользовании, владении и распоряжении природными ресурсами, охране окружающей среды и обеспечении экономической безопасности и др.

Таким образом региональное нормотворчество имеет некоторые ограничения, оно допустимо только в сфере совместного ведения, правовые акты принимаются в соответствии с федеральными законами и должны быть нацелены не столько на первичное нормоустановление, сколько на юридическое обеспечение проводимых мероприятий и используемых мер защиты прав и законных интересов аборигенов. Необходимо констатировать тот факт, что решение проблем совершенствования законодательства о коренных малочисленных народах может быть обеспечено на основе концентраций усилий федеральных и региональных органов государственной власти, причем инициатива развития законотворческого процесса в этом направлении должна принадлежать органам государственной власти субъектов федерации.

Промышленная экспансия территорий традиционного расселения коренных малочисленных народов, значительное сокращение площадей,

пригодных для ведения традиционных промыслов и неприспособленность этих народов к новым рыночным отношениям привели к нарушению привычного им образа жизни и поставили их на грань выживания. Государство уделяло мало внимания нуждам малочисленных народов России и в результате самобытный уклад жизни этих народов, их культура и язык подверглись существенной деформации и само их существование оказалось под серьезной угрозой.

В целом, на сегодняшний день можно констатировать, что в России сложилось довольно обширное по количеству актов законодательство в области регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов. Рассмотренные нами документы составляют юридическую базу регулирования вопросов, связанных с коренными малочисленными народами и направлены на решение многих проблем. Федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, где проживают коренные малочисленные народы, направлено на обеспечение сохранения языка, культуры и традиционного образа жизни представителей этих народов, предоставляют определенные гарантии соблюдения их прав и интересов. При этом в законодательстве имеется определенный потенциал для обеспечения прав коренных малочисленных народов в соответствии с международными нормами и принципами, действующими в данной сфере. Однако многое еще предстоит сделать в будущем, и главное, привести российское законодательство в соответствие с международными стандартами.

Анализ действующего законодательства в содержательном плане позволяет констатировать, что на уровне нормативного регулирования создаются предпосылки для участия коренных малочисленных народов в политической, экономической и социально-культурной сферах жизни общества. Гарантии прав коренных малочисленных народов, установленные федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами, являются зримым этапом на пути к полной и равной, как того требует Конституция РФ, социальной защите коренных малочисленных народов. Сегодня существует ряд нормативно-правовых актов, направленных на улучшение условий жизни

представителей коренных малочисленных народов, однако зачастую их права, льготы и преимущества, установленные законодательством не реализуются из-за отсутствия соответствующего материально-финансового обеспечения и надлежащего государственного контроля. Вместе с тем обязательства Российской Федерации в области защиты прав коренных малочисленных народов в соответствии с принципами и нормами международного права выполняются еще далеко не в полном объеме.

Несмотря на принятие достаточно большого количества правовых актов, действующее российское законодательство не обеспечивает всесторонней и эффективной защиты прав коренных малочисленных народов. К тому же вопросы законодательного регулирования указанных отношений стали уходить на второй план, что вряд ли можно признать обоснованным, поскольку защита прав коренных малочисленных народов в России все еще продолжает оставаться слабым звеном в общей системе защиты прав человека. Кроме того, такая позиция не вполне соответствует общей тенденции активного развития международного сотрудничества в сфере защиты прав коренных народов. Как следствие, лица, принадлежащие к этим народам, хотя и являются равноправными гражданами нашей страны, подчас не имеют равной возможности пользоваться всеми конституционными правами и свободами человека и гражданина.

В 2000 году нормативно-правовая база решения проблем сохранения и приумножения культурного наследия коренных народов насчитывала около 170 документов международного, федерального и регионального уровней.¹⁴⁴ В настоящее время этот список пополняется. Однако, издание законов – не самоцель, а лишь одно из средств, гарантирующих права коренных малочисленных народов. Важно понять, что реальный статус данных народов во многом зависит от общего положения дел в России, готовности общества признать традиционный образ жизни аборигенов равным технологической цивилизации, а также от того, насколько быстро прежде всего они сами освоят

¹⁴⁴ См.: Тиунов О.И. Международное гуманитарное право. – М., 2000. – С.27.

новые правовые возможности, научатся умело ими пользоваться, каким в комплексе окажется организационное, экономическое, финансовое и процессуальное их обеспечение.¹⁴⁵

Так, например, по мнению председателя Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа Харючи С.Н., шагом назад от установленных федеральных гарантий прав коренных малочисленных народов следует признать исключение из Закона о гарантиях прав народов положений, касающихся обеспечения гарантированного представительства коренных малочисленных народов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Федерации и представительных органах местного самоуправления.¹⁴⁶ Согласно действовавшей ранее статье 13 указанного Закона¹⁴⁷ в целях наиболее последовательного решения вопросов социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов законами субъектов Федерации могли устанавливаться квоты представительства малочисленных народов в названных выше представительных органах власти. Здесь следует отметить, что подобная гарантия ранее реализовывалась в виде наличия в законодательных органах власти в автономных округах квот представительства коренных малочисленных народов, поскольку автономным округам присущи некоторые особенности, связанные с национальным составом населения.

Профессор Кряжков В.А. писал по этому поводу следующее: «На территории каждого из автономных округов, за исключением Эвенкийского,

¹⁴⁵ См.: Кряжков В.А. Правовые проблемы статуса коренных малочисленных народов России // Государство и право. - № 6. - 1994. - С.12.

¹⁴⁶ См.: Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. - № 7. - 2006. - С.20.

¹⁴⁷ Имеется в виду до принятия Федерального закона от 22.08.2004г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании тратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2004. - № 35. - Ст.3607.

проживает абсолютное большинство из проживающих в России лиц коренной национальности, давшей имя субъекту Федерации. Представители этих народностей сохраняют своеобразие языка, культуры, образа жизни и хозяйственной деятельности».¹⁴⁸

Ряд задач, заложенных в федеральную государственную программу экономического и социального развития малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации еще предстоит решить. Среди них: определить в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера территории традиционного природопользования, которые являются неотъемлемым достоянием этих народов и не подлежат без их согласия отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием; определить порядок выплаты коренным малочисленным народам Севера компенсаций за ущерб, нанесенный землям их компактного проживания и хозяйственной деятельности в результате отчуждения и промышленного освоения этих земель; разработать земельный кадастр и кадастры природных ресурсов Севера Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и др.¹⁴⁹

Необходимо разработать концептуальные, методологические подходы к решению проблемы защиты прав коренных малочисленных народов в России, исключить неоднозначность решения в литературе проблемы соотношения коллективных и индивидуальных прав коренных малочисленных народов. В этой связи существует необходимость дальнейшего исследования содержания прав этнических групп, возможностей и необходимости их правового регулирования. Особое внимание нужно уделить исключению из данной области законодательства огромного количества декларативных норм и насыщению его реальными правовыми нормами, содержащими конкретные

¹⁴⁸ См.: Кряжков В.А. Статус автономных округов: эволюция и проблемы // Российская Федерация. – 1996. - № 2. – С.49.

¹⁴⁹ См.: Постановление Государственной Думы от 26 мая 1995г. «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 24. – Ст. 2260.

механизмы реализации прав лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации.

В юридической литературе можно встретить высказывания относительно целесообразности использования наряду с законом публично-правового договора при регламентации отношений с коренными малочисленными народами (как, например, в Канаде). Профессор Кряжков В.А., выступая на конференции в Москве, озвучил эту идею.¹⁵⁰ На государственном уровне эта идея также упоминалась в постановлении Государственной Думы от 26 мая 1995 года, где предлагалось рассмотреть о создании договорных отношений Правительства Российской Федерации с территориальными объединениями общин коренных народов. Достоинство договора в том, что он выступает как согласованный, в отличие от закона, норматив поведения. Его участники добровольно берут на себя определенные обязательства и несут взаимную ответственность. Вместе с тем, признавая положительное значение договора, надо исходить из того, что данная форма правового регулирования может стать реальной только при условии, если она будет признана Конституцией РФ или федеральным конституционным законом. В них должны быть определены не только возможность заключения такого рода договоров, но и их участники, а также предмет и место в системе юридических актов.

Особое внимание следует уделить сохранению языков коренных малочисленных народов, обеспечить в полной мере право на его использование. Язык является признаком принадлежности к соответствующей этнической группе и служит эффективным средством сохранения национальной идентичности. Предлагается составить словари языков коренных малочисленных народов России и обеспечить ими библиотеки.¹⁵¹ В научной литературе отмечают, что сегодня наблюдается постепенный переход

¹⁵⁰ Нестерова Н.М. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. - № 8. – 1997. – С.27.

¹⁵¹ См.: Зюков А.М., Симонова М.М. Проблемы реализации права на изучение родного языка малыми народами России // Вестник Владимирского юридического института. – 2008. - № 1(6). – С.136.

малочисленных народов Севера на русский язык.¹⁵² Однако, по мнению профессора Кряжкова В.А., подобная языковая ситуация не является следствием нарушения каких-либо положений Конституции РФ и нашего законодательства, поскольку представляет собой результат естественных социальных процессов и свободного выбора индивида. Нет также оснований считать, что со сменой языка происходит смена национальной идентичности, исчезают народ, его культура и образ жизни. В таких условиях формируются предпосылки для функционального двуязычия: сохранения и развития родного национального языка и русского языка, позволяющего индивиду интегрироваться в доминирующее общество и чувствовать себя в нем комфортно.¹⁵³

В системе органов власти целесообразно учредить институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов России, наделив его широкими полномочиями в области мониторинга и контроля над ситуацией с правами коренных малочисленных народов, а также возможностью иметь законодательную инициативу. При этом хорошо было бы, если он обладал бы правом вето по принятию законопроектов, затрагивающих интересы коренных малочисленных народов.

В целом, можно сделать следующий вывод: во-первых, Россия использовала прогрессивный мировой опыт и отразила его в отечественной правовой системе и, во-вторых, в России утвердился принцип государственного протекционизма как идеологическая основа правового регулирования отношений, касающихся прав и интересов коренных малочисленных народов. Однако следует констатировать нестабильный характер развития федерального законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов.

¹⁵² См.: Хайруллина Н.Г. Социологическая диагностика этнокультурной ситуации в Северном регионе. Автореферат дисс.....доктора социологических наук. – Тюмень. – 2001. – С.34.; Современное положение и перспективы развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: Независимый экспертный доклад / Под ред. В.А. Тишкова. – Новосибирск. – 2004. – С.139.

¹⁵³ См.: Кряжков В.А. Право на родной язык: на примере малочисленных народов Севера // Российский юридический журнал. – 2007. - № 1. – С.23.

Несмотря на множественность законодательных актов в этой сфере, необходимо продолжать поиск наиболее эффективной модели законодательного регулирования.

Новый закон должен полностью соответствовать международно-правовым актам. В нем должны быть отражены общие проблемы коренных народов России и закреплены их коллективные права как этнических общностей в различных областях общественной жизни, а также установлены гарантии реализации этих прав. Целесообразно было бы также отграничить понятия коренные народы и народы, занимающиеся охотой, рыболовством и собирательством, т.е. зависимые от природной среды и нуждающиеся в связи с этим в особой защите. И, конечно же, способствовать повышению уровня знаний о правах коренных народов, закрепленных в международных документах, в рамках объявленной Президентом России борьбы с правовым нигилизмом в стране.

Необходимо, на наш взгляд, законодательно закрепить четко установленные границы проживания коренных малочисленных народов по подобию американских резерваций в целях сохранения среды их обитания и гарантий сохранения территорий будущим поколениям. Анализ положений Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» показывает, что многие статьи носят декларативный или отсылочный характер, а некоторые даже противоречат действующему законодательству. Таким образом, он не способен сегодня защитить территориальные интересы коренных малочисленных народов России.

В Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации» условие о традиционном образе жизни было бы целесообразно рассматривать в качестве дополнительного, а не основного признака коренных малочисленных народов в целях определения тех категорий населения, которые нуждаются в предоставлении дополнительных льгот и гарантий выживания в суровых климатических условиях. Присутствие в законе

численного критерия по отношению к коренным малочисленным народам, на наш взгляд, носит дискриминационный характер и не соответствует международным нормам. Он не отвечает социальному предназначению законодательства о гарантиях прав коренных малочисленных народов. Говоря о Федеральном законе «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» можно сделать вывод, что данный закон, с одной стороны, позволил признать новую форму самоорганизации коренных малочисленных народов, а, с другой стороны, может привести к появлению некоторых проблем в правоприменении.

В целом же можно сказать, что современное федеральное законодательство создает предпосылки для участия коренных малочисленных народов в политической, экономической и социально-культурной сферах жизни общества. Сегодня существует ряд нормативно-правовых актов, направленных на улучшение условий жизни представителей коренных малочисленных народов, однако зачастую их права, льготы и преимущества, установленные законодательством не реализуются из-за отсутствия соответствующего материально-финансового обеспечения и надлежащего государственного контроля. Таким образом, обязательства Российской Федерации в области защиты прав коренных малочисленных народов в соответствии с принципами и нормами международного права выполняются еще далеко не в полном объеме.

2.3. Вопрос ратификации Россией Конвенции МОТ № 169.

Международная организация труда ООН, учитывая, что коренные народы находятся в более трудном положении, чем другие народы, из-за промышленного освоения их территорий без учета социальных, экономических, экологических и культурных последствий, разработала и

приняла в 1989 году Конвенцию № 169 относительно коренного и племенного населения в независимых странах.

В Конвенции наиболее полно отражено все то, что необходимо для обеспечения выживания коренных малочисленных народов, сохранения и развития их традиционного образа жизни, культуры и языка. В ней гарантируются их права и устанавливаются обязанности правительств по защите этих прав.

В частности, таким народам в соответствии с Конвенцией гарантируются: право выбирать собственные приоритеты в процессе своего развития; право участвовать в подготовке, осуществлении и оценке планов и программ, которые затрагивают их интересы; право на сохранение собственных обычаев и институтов (при не противоречии их правам, установленным в национальном законодательстве и международных актах); право собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают;¹⁵⁴ право на создание собственных учебных заведений. На них также распространяются все другие политические, экономические, социальные и культурные права, установленные в международно-правовых актах.

На правительства участвующих в Конвенции государств возлагаются обязанности содействовать полному осуществлению социальных, экономических и культурных прав коренных народов, проводить с ними консультации в тех случаях, когда принимается законодательство, затрагивающее их интересы; создавать условия для развития собственных учреждений; осуществлять меры по защите и сохранению окружающей среды;

¹⁵⁴ В соответствии с Указом Президента РФ № 397 от 22.04.1992 года «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» практиковалась бесплатная передача пастбищ, охотничьих и рыболовных угодий в пожизненное наследуемое владение родовым общинам малочисленных народов Севера, без согласия которых не допускалось изъятие этих угодий, что отвечает требованиям Конвенции МОТ № 169, но противоречит Земельному кодексу РФ, который предусматривает передачу участков земли для традиционного хозяйствования в аренду на 25 лет. / См.: Указ Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 года «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» // Ведомости РФ. – 1992. – № 18. – Ст. 1009.

обеспечивать этим народам должное медицинское обслуживание; принимать меры для сохранения и развития языков соответствующих народов и т.д.¹⁵⁵

Однако данная Конвенция, являющаяся основой международно-правового регулирования прав коренных народов, не была ратифицирована Российской Федерацией, что в свою очередь ставит вопрос о каких международных обязательствах России идет речь в статье 69 Конституции? Какие именно гарантии прав коренных народов мы признаем, если не являемся участниками таких базовых международных документов? Хотя в зарубежной литературе высказывается мнение, что, несмотря на то, что Конвенция не была ратифицирована Россией, она все же остается хорошим рычагом для политического давления в области развития прав коренных малочисленных народов.¹⁵⁶

Интересную позицию высказывает профессор Лазарев В.В., который видит в ст. 69 Конституции России перспективное значение. Данная норма ориентирует федерального и регионального законодателя в будущем на правовое регулирование отношений, участниками которых выступают коренные малочисленные народы и их представители, на проведение такой политики, которая предотвратила бы развитие негативных явлений в жизни этих народов и гарантировала бы их права, общепризнанные в мировом сообществе.¹⁵⁷

Таким образом, Россия берет на себя обязательство обеспечивать права коренных малочисленных народов в соответствии с международными нормами, которые нами пока еще не признаются. Необходимо отметить также, что Россия не поддержала принятие Декларации по правам коренных народов 2007 года и выступала категорически против ее подписания, мотивируя это ее

¹⁵⁵ См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Л.А. Окунькова). М.: Издательство «БЕК». – 1994. – С.131.

¹⁵⁶ См.: Alexandra Xanthaki. Indigenous Rights in the Russian Federation: The Case of Numerically Small Peoples of the Russian North, Siberia, and Far East // Human Rights Quarterly. – Vol.26. – 2004. – P.76.

¹⁵⁷ См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации (Отв. ред. В.В.Лазарев). – Правовая Система «ГАРАНТ» - 2003.

несоответствием существующим международным стандартам.¹⁵⁸ Хотя, знаменателен тот факт, что именно Россия стала инициатором объявленного в 1993 году ООН международного десятилетия коренных народов мира.¹⁵⁹ Идея Десятилетия родилась в 1993 году в Хабаровске на первом в истории ООН Международном совещании, посвященном проблемам коренных малочисленных народов Севера России. И даже был создан Национальный организационный комитет по подготовке и проведению международного десятилетия коренных народов мира согласно Постановлению Правительства РФ от 23 апреля 1994 года.¹⁶⁰

Россия не участвовала в подготовке Конвенции № 169, но она является членом МОТ и правопреемницей СССР, который разрабатывал проект Конвенции, внес большой конструктивный вклад в разработку текста Конвенции и единогласно голосовал за ее принятие.¹⁶¹ Однако в определенный Уставом МОТ 18-ми месячный срок она не была ратифицирована и согласно Уставу член Организации не несет в дальнейшем никаких обязательств, за исключением обязательства сообщать Генеральному директору Международного бюро труда информации о положении законодательства в стране и соответствующей практике по вопросам, которых касается Конвенция.

Государство, не ратифицировавшее Конвенцию, обязано также сообщать в МОТ о том, какие меры были предприняты или намечены для придания силы любым положениям Конвенции путем законодательных или административных мер, коллективных договоров или любым другим путем. Необходимо

¹⁵⁸ См.: Тодышев М. Первая сессия Совета ООН по правам человека // Правовой вестник «Твои права абориген». - № 1. – 2006. – С.23.

¹⁵⁹ См.: Попова Т.И. Развитие малочисленных народов Российской Федерации: этнополитический аспект (на примере бесермян). – Дисс..... на соискание ученой степени кандидата политических наук. – М., 1998. – С.136.

¹⁶⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1994 года № 387 «О подготовке и проведении Международного десятилетия коренных народов мира» // СЗ РФ. – 1994. - № 2. – Ст.120.

¹⁶¹ См.: Анализ федерального законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на предмет соответствия международным стандартам / Под ред. Постникова А.Е., Андриченко Л.В., Бандорина Л.Е. – М.: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 2007. – С.29.

докладывать и о тех обстоятельствах, которые препятствуют ратификации Конвенции или задерживают ее, в федеративном государстве представляемая информация должна включать сведения, отражающие состояние дел не только в федерации в целом, но и в ее субъектах.¹⁶²

Таким образом, Российская Федерация не несет прямой обязанности вводить нормы Конвенции № 169 в свою правовую систему. Отказ от подобных действий не считается нарушением международного права. Вместе с тем наше членство в Международной организации труда, требования по ратификации Конвенции коренными малочисленными народами России¹⁶³ и их поддержка и обоснование в научных исследованиях¹⁶⁴ обуславливают необходимость принятия во внимание конвенционных положений во внутренней политике. Причем готовность к такому шагу уже выражалась федеральными органами государственной власти.¹⁶⁵

В ноябре 1994 года представители Международной организации труда присутствовали на заседании Государственной Думы и принимали участие в обсуждении по вопросам ратификации этого документа Россией.¹⁶⁶ И более того тридцать пять депутатов Государственной Думы обратились к Президенту Российской Федерации с просьбой выступить с инициативой присоединения

¹⁶² См.: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы и международное право // Государство и право. – 1999. - № 4. – С.99.

¹⁶³ См.: Доклад о положении коренных малочисленных народов Севера в Российской Федерации. – М., 1997. – С.33.

¹⁶⁴ См.: Ткаченко А.А., Корюхина А.В. К проблеме ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» // Этнографическое обозрение. – 1995. - № 3. – С.122.; Заметина Т.В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России. – Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Саратов, 1998. – С.24.

¹⁶⁵ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 26 мая 1995 года // СЗ РФ. – 1995. - № 24. – ст. 2260.; О ратификации Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» // Материалы парламентских слушаний 22 ноября 1994 года. – М., 1995. – С.85.

¹⁶⁶ См.: Cynthia Price Cohen. The Human Rights of Indigenous Peoples. – Manufactured in the United States of America by Transnational Publishers, Inc, 1998. – P.33.

России к Конвенции.¹⁶⁷ С такой же просьбой к Президенту РФ обратились и руководители ряда субъектов Российской Федерации.

Однако Конвенция так и не прошла процедуру ратификации, несмотря на то, что была проведена большая подготовительная работа: собраны письма поддержки, рассмотрены все возражения и опасения в связи с возможной ратификацией, были предложены варианты оговорок, которые следовало бы сделать в случае ратификации настоящего документа. Парламентские слушания проходили в период начала работы над реализацией целей и задач первого Международного десятилетия коренных народов мира, что могло бы послужить дополнительным стимулом к ратификации Конвенции.

В тот период федеральное и региональное законодательство не отвечало положениям Конвенции. Но в случае ратификации, несомненно, положения Конвенции стали бы ориентиром и стимулом в развитии внутринационального законодательства в области обеспечения прав коренных народов. Определяя международно-правовые стандарты применительно к правовому статусу этих народов, международное право способствует процессам демократизации внутреннего развития государств, на территории которых они проживают. И в данном случае Россия имела бы ориентиры, которые бы позволили избежать многих ошибок и нестыковок при разработке и принятии в последующем федерального законодательства как напрямую, так и косвенно затрагивающего интересы этой категории населения. Конвенция МОТ № 169 – уникальный документ, содержащий международно-правовой стандарт основ жизнедеятельности коренных народов. И для ее ратификации сегодня есть все необходимые законодательные и иные предпосылки, и вопрос заключается лишь в политической воле принять такое решение. К тому же современное законодательство во многом отвечает требованиям Конвенции МОТ № 169.

Хотя необходимо заметить, что некоторые положения настоящей Конвенции не вполне согласуются с Конституцией РФ и российским

¹⁶⁷ См.: Харючи С.Н. Ратификация укрепит гарантию наших прав // Народный депутат. - № 3. – 2007. – С.32.

законодательством. Таким образом, невозможна полная инкорпорация Конвенции в систему российского права. В литературе высказывают мнение о возможности присоединения к Конвенции с оговоркой. К тому же, что Конвенция № 169 не содержит каких-либо запретов на оговорку. И государству принадлежит суверенное право в любое время снять оговорку.

Толковательное заявление было бы целесообразно по поводу того, на кого Россия распространяет действие настоящей Конвенции, т.е. какие народы в России по смыслу Конвенции признаются коренными или ведущими племенной образ жизни. Так, например, подпункт «а» статьи 1 Конвенции говорит о том, что настоящий документ распространяется на народы, которые сохранили собственные обычаи, традиции. По этим критериям в число коренных народов попадают, например, татары, второй народ по численности после русских, проживающий на территории России, имеющий свою республику, имеющий развитый язык и тому подобное. Данный народ ведет такой же образ жизни, как и большинство остальных жителей нашей страны, и тем не менее ясно, что это отличный этнос, отличный народ и у него должны быть какие-то свои гарантии. В этом смысле профессор Автономов А.С. правомерно ставит вопрос, если мы принимаем эту Конвенцию, мы обеспечиваем права малочисленных коренных народов, которые находятся в особенно уязвимом положении, или всех коренных народов? И некоторое замешательство вызывает тот факт, что некоренным народом по смыслу Конвенции 169 оказывается русский народ, что может повлечь дополнительные сложности.¹⁶⁸

То есть оговорки должны затронуть понятие «коренной народ», закрепленное в статье 1 Конвенции. В случае ратификации названной Конвенции, как отмечают специалисты, необходимо оговорить, что ее действие

¹⁶⁸ См.: Материалы Круглого Стола «О ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах». – М.: Общественная палата, 2006. – С.39.

будет распространяться лишь в отношении тех коренных народов, которые определены в соответствии с внутренним законодательством страны.¹⁶⁹

Одним из препятствий на пути ратификации Россией Конвенции № 169, является также не соответствующая российскому законодательству трактовка понятия «земля», которая трактуется в Конвенции очень широко и включает в себя территорию, охватывающую всю окружающую среду районов, которые занимают или используют иным образом коренные народы. Поэтому при необходимости, с соблюдением всех требований, оговорку можно было бы сформулировать к статье 14, вызывающей много споров, в части, касающейся понимания права собственности народов на землю.¹⁷⁰

Статья 14 Конвенции признает право собственности на земли, занимаемые коренными народами. Вместе с тем, действующее в России законодательство не закрепляет за коренными малочисленными народами право собственности на земли территорий их традиционного природопользования как коллективное право народов. Конституция Российской Федерации не содержит положений, устанавливающих возможность предоставления права собственности на земли за народами по этническому признаку.

Что касается статьи 14 Конвенции, закрепляющей право собственности на землю за коренными народами и являющейся главным препятствием ратификации Россией настоящего документа, то в отечественной литературе высказывается мнение, согласно которому наличие подобного пункта на самом деле не является препятствием придания юридической силы данной Конвенции на территории нашей страны. В частности, подчеркивается, что ни для одной из ратифицировавших Конвенцию стран не характерно предоставление коренным

¹⁶⁹ См.: Анализ федерального законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на предмет соответствия международным стандартам / Под ред. Постникова А.Е., Андриченко Л.В., Бандорина Л.Е. – М.: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 2007. – С.124.

¹⁷⁰ См.: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы и международное право // Государство и право. – 1999. - № 4. – С.100.

народам права собственности на землю, как это прописано в статье 14. При этом данный факт совершенно не мешает Норвегии, Гватемале и Дании решать вопросы использования земель и природных ресурсов в местах проживания и хозяйственной деятельности коренных народов на основе широких консультаций с коренными народами и получения их свободного, предварительного и осознанного согласия.

Для Норвегии, Гватемалы и Гренландии более подходящей является форма долгосрочного безвозмездного пользования землями, нежели предоставление их коренным народам на праве собственности, и поэтому данное положение не явилось препятствием на пути ратификации ими Конвенции МОТ № 169.¹⁷¹ К тому же, как отмечает президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ Харючи С.Н., коренные малочисленные народы России не ставят вопрос о признании за ними прав собственности на землю, для них имеет значение право их использования для ведения традиционных видов хозяйственной деятельности. Поэтому они ставят вопрос о признании за ними права безвозмездного пользования теми землями, которые населяли их предки, а собственником земель должно быть государство.¹⁷²

Таким образом, терминологические и концептуальные расхождения затрудняют процесс взаимной адаптации норм Конвенции и национального законодательства России. В то же время следует заметить, что необходимость внесения определенных оговорок в целом не препятствует возможной ратификации Конвенции, поскольку сама Конвенция предусматривает для государств возможную гибкость в применении ее норм. Ратификация Конвенции с учетом изложенной трансформации – важный шаг на пути дальнейшего продвижения России как одного из наиболее авторитетных членов

¹⁷¹ См.: Материалы Круглого Стола «О ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах». – М.: Общественная палата, 2006. – С.4.

¹⁷² См.: Материалы Круглого Стола «О ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах». – М.: Общественная палата, 2006. – С.76-78.

мирового сообщества. По сути, это свидетельство признания основных минимальных стандартов в области прав коренных народов, стремления к сохранению в государстве культурного многообразия.

Процесс присоединения государств к Конвенции № 169 идет медленно и непросто. Проблема, в частности, заключается в том, что во многих странах-участницах Конвенции до сих пор не закончен процесс определения границ земель, традиционно занимаемых коренными народами. На съездах представителей коренных народов РФ неоднократно высказывались мнения о необходимости присоединения к Конвенции. Практически на каждом съезде коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока делегаты обращались к Федеральному Собранию страны с настоятельной просьбой вынести вопрос о ратификации Конвенции на рассмотрение. В обоснование этой позиции приводились следующие аргументы: нормы Конвенции отвечают международным стандартам отношения государства к коренным народам; они направлены на защиту интересов коренных народов; присоединение к Конвенции следует рассматривать как важное правовое средство реализации нормы, закрепленной в статье 69 Конституции РФ. Коренные малочисленные народы России рассматривают участие Российской Федерации в этой Конвенции как своего рода гарантию соблюдения их политических прав и прочной базы для развития российского законодательства по правам коренных народов.

С 2005 года решением Генеральной Ассамблеи ООН началась реализация целей и задач второго Международного десятилетия коренных народов мира. У нас в стране был сформирован новый Национальный оргкомитет по его проведению. К тому же в докладе Государственного Совета Российской Федерации от 28 апреля 2004 года есть поручение ускорить согласование условий ратификации Россией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах».¹⁷³

¹⁷³ См.: Харючи С.Н. Ратификация укрепит гарантию наших прав // Народный депутат. - № 3. - 2007. - С.34.

В то же время идея принятия Конвенции № 169 в РФ встречает и резкое неприятие со стороны ряда государственных структур. Прежде всего, у них вызывает сомнение само определение народов, которым посвящена Конвенция. Кроме этого, безоговорочно принимать положения Конвенции, регулирующие права коренных народов на собственность и владение землями, которые они традиционно занимают, а также на распоряжение поверхностными ресурсами представляется им преждевременным.¹⁷⁴

Причина такой позиции объясняется тем, что в условиях современного устройства Российской Федерации это может повлечь за собой нарушение прав некоренного населения и, как следствие, обострение межнациональных отношений. Кроме этого, коренные малочисленные народы никогда не имели частной собственности на землю. К тому же зарубежный опыт также свидетельствует против передачи земли в собственность.¹⁷⁵ Присоединение России к Конвенции может повлечь за собой непредсказуемые экономические требования коренных народов к правительству РФ.

Свое негативное отношение к процедуре ратификации Конвенции высказывают также и некоторые представители академической среды. Например, профессор Крылов Б.С. не видит необходимости в ратификации данного документа и отмечает следующее: «Надо очень аккуратно, осторожно отнестись к вопросу ратификации, при решении должен сыграть принцип большинства. Из двухсот государств ратифицировали 17, а остальные, я думаю, стоят на более правильных позициях».¹⁷⁶

¹⁷⁴ См.: Константинов К.Б. Проблемы ратификации Конвенции МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» в РФ // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – С.243.

¹⁷⁵ Например, в США скупка земель за бесценок у индейских племен крупными компаниями привела к уничтожению многих малочисленных народов. В Австралии, Финляндии и ряде других стран правительства придерживаются принципа – не передавать земли этническим группам в собственность.

¹⁷⁶ См.: Материалы Круглого Стола «О ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах». – М.: Общественная палата, 2006. – С.74.

Однако очевидны и плюсы ратификации Конвенции № 169. Прежде всего, она даст дополнительные правовые средства государственным органам законодательной и исполнительной власти для защиты от расхищения и неумелой эксплуатации природных ресурсов, находящихся на огромных территориях, так как центральным вопросом Конвенции является ответственность федеральных органов за сохранение природных ресурсов, как основы обеспечения прав коренных малочисленных народов на соответствующие ресурсы. Кроме этого, ратификация Конвенции означает также осуществление международного контроля за соблюдением правового статуса коренных народов в России.

Ратификация в России Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» будет способствовать повышению доверия к органам государственной власти со стороны коренных народов и позволит усилить государственный контроль за сохранением надлежащих условий их жизни, а также придаст всесторонность и взаимосвязанность законодательству в сфере обеспечения прав и свобод настоящих этнических общностей.

Как отмечает председатель Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа Сергей Харючи: «Эта Конвенция, хотя едва ли найдется страна, в которой ее положения реализованы полностью, оказывает серьезное воздействие на многие страны, имеющие коренные народы, поскольку она направлена на сохранение самобытности, обычаев и образа жизни данных народов, а также установление обязанности органов государства оказывать этим народам содействие в создании условий, обеспечивающих их интеграцию в государственное сообщество на условиях, которые установлены самими коренными народами и которые обеспечивают их сохранение и развитие».¹⁷⁷

Принятие Конвенции 1989 года оказало значительное воздействие на политику многих государств, на территории которых проживают коренные

¹⁷⁷ См.: Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.27.

народы. Можно с уверенностью сказать, что статья 69 ныне действующей Конституции Российской Федерации была принята не без учета значения Конвенции № 169. И даже определенное сходство цифр говорит о взаимосвязи этого международного акта и конкретного положения нашей Конституции.

И хотя коренные малочисленные народы занимают незначительную часть населения нашего государства, им сегодня уделяется значительное внимание, что полностью соответствует современным мировым тенденциям и принципам международного права. В числе последних документов, принятых российским Правительством нужно отметить распоряжение от 4 февраля 2009 года, в соответствии с которым была утверждена концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на 2009-2025 гг.

Устойчивое развитие коренных малочисленных народов предполагает укрепление их социально-экономического потенциала, сохранение исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей. В основе всего этого, конечно же, должна лежать целевая поддержка государства. Так, в рамках господдержки планируется создать новые кочевые школы, фабрики, объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры. Предполагается развивать инновационные формы дистанционного образования, мобильные формы оказания медицинской помощи и телемедицины; обеспечить доступ к сети Интернет и мобильной связи. Также говорится о необходимости создать условия для занятости представителей коренных малочисленных народов в этнотуризме и экологическом туризме, в лесовосстановительных, землеустроительных и природоохранных работах, в мониторинге состояния окружающей природной среды.

В документе предусматривается увеличение субсидий из федерального бюджета на поддержку северного оленеводства и племенного животноводства с одновременным снижением платы за единицу площади лесных участков для ведения северного оленеводства. Кроме того, в целях увеличения охотничьих ресурсов, повышения занятости местного населения и обеспечения

продовольственной безопасности районов Крайнего Севера планируется проведение мер господдержки по расселению овцебыков. В результате реализации Концепции к 2025 году предполагается достигнуть среднероссийских показателей качества жизни коренных малочисленных народов России.¹⁷⁸

По мнению проф. Карповича В.Д. права коренных малочисленных народов можно рассматривать в трех плоскостях: они и народы, и национальные меньшинства, и особые этнические общности.¹⁷⁹ В соответствии с этим на них распространяются три группы международно-правовых норм, содержащих разные по своему юридическому значению гарантии.

Во-первых, это общие нормы, относящиеся ко всем народам мира (Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международные пакты 1966 года, Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год), о предупреждении геноцида и наказания за него (1948 год) и др. документы).

Во-вторых, это нормы, на которые ориентируется мировое сообщество применительно к национальным меньшинствам (Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 года, Конвенция СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам 1994 года, Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств 1995 года и др.). Настоящие документы ориентируют на сохранение самобытности меньшинств и требуют от государств принятия законодательных мер, обеспечивающих их права, в том числе участие в экономической и государственной жизни.

И, в-третьих, это нормы, учитывающие специфику жизнедеятельности коренных народов, их традиционный образ жизни. Например, Конвенция 1992

¹⁷⁸ См.: Распоряжение Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» // СЗ РФ. - № 7. - 2009. - Ст.876.

¹⁷⁹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Карповича В.Д.). М.: Издательство «Юрайт-М», «Новая Правовая культура». - 2002. - С.178.

года о биологическом разнообразии, которая признает зависимость коренного населения от биологических ресурсов и роль их знаний и практики в сохранении биологического разнообразия.¹⁸⁰ Или, например, Конвенция 1946 года по регулированию китобойного промысла, предусматривающая добычу китов для нужд аборигенов (в России это затрагивает интересы чукчей).¹⁸¹

На наш взгляд необходимо способствовать скорейшей ратификации Россией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Коренные малочисленные народы Российской Федерации рассматривают участие России в этой Конвенции как своего рода гарантию соблюдения их политических прав и прочной базы для развития российского законодательства по правам коренных народов. К тому же ратификация конвенции, безусловно, поднимет пошатнувшийся за последнее время имидж России в глазах мировой общественности и послужит прочным фундаментом в формировании системы защиты прав и основных свобод коренных народов.

Рекомендации ратифицировать Конвенцию 169 содержались практически во всех итоговых документах парламентских слушаний, научно-практических конференций, проводимых палатами Федерального Собрания РФ и субъектами Российской Федерации по проблемам социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов.¹⁸² Ратификация Конвенции может стать важным фактором, обеспечивающим стабильность и последовательность государственной политики в отношении этих народов. И главное, что основные положения Конвенции согласуются с общедемократическими положениями Конституции Российской Федерации, ее конкретными статьями, гарантирующими права коренных малочисленных народов.

¹⁸⁰ См.: Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года // СЗ РФ. – 1995 - № 8. - ст. 601.

¹⁸¹ См.: Конвенция по регулированию китобойного промысла 1946 года // ВВС СССР. – 1949. - № 16. - С.3.

¹⁸² См.: Материалы Круглого Стола «О ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах». – М.: Общественная палата, 2006. – С.78.

Необходимо также, на наш взгляд, принять Декларацию ООН о правах коренных народов 2007 года и инициировать разработку новой конвенции на основе существующей декларации. И в дальнейшем привести законодательство РФ в соответствие с международными стандартами в области защиты прав коренных народов, в частности, изменить наше определение таких народов, убрав из закона критерий численности. В юридической литературе уже давно высказывалось мнение о подмене понятий «коренной народ» на «малочисленный народ», вследствие чего на малочисленные народы в нашей стране не распространяются международно-признанные права и привилегии.¹⁸³

ГЛАВА 3. ЗАЩИТА ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ США.

3.1. Основные этапы борьбы коренных народов США за свои права.

Политика европейских колонизаторов Северной Америки по отношению к коренным обитателям континента менялась с течением времени. В начале индейцев вообще не принимали в расчет, считая «варварами», позднее стали относиться к ним как к людям «второго сорта» и лишь во второй половине XX века к индейцам начали относиться как к равным. Сейчас коренные народы имеют все права, гарантируемые гражданам, и в то же время если принадлежат к племенам в соответствии с установленными ими критериями, то пользуются рядом привилегий. Однако особый правовой статус индейцев, их защита и льготы, связан не с этнической принадлежностью, а с совокупностью правовых признаков, наиглавнейшим из которых является наличие между племенем и правительством США особых доверительных отношений, вытекающих из заключенных в прошлом договоров. Только индейцы-члены племени имеют определенные права и льготы.

¹⁸³ См.: Московский журнал международного права. - №2. – 1993. – С.125.

Сегодня в Соединенных Штатах Америки официально используется два термина – это «Американский индеец» (American Indian) и «Коренной американец» (Native American).¹⁸⁴ Под последним подразумеваются не только индейцы, но также эскимосы и алеуты (их часто называют «коренными жителями Аляски») и иногда включают в этот термин также коренных жителей Гавайских островов.¹⁸⁵ Эта терминология появилась в 1960-е годы, когда ее начало использовать государственное Бюро по делам индейцев, действующее в составе Министерства Внутренних Дел. В зарубежной юридической литературе подчеркивают, что в США нет общего определения, кто относится к Американским индейцам и какими признаками они должны обладать.¹⁸⁶ Можно встретить различные точки зрения относительно принадлежности в зависимости от цвета кожи, типа волос и т.д.¹⁸⁷ В то же время существует классификация индейцев, так например, в зависимости от принадлежности к какому-либо племени (членства), либо отсутствия таковой выделяют «зарегистрированных» и «незарегистрированных» индейцев; выделяют чистокровных индейцев, оба родителей которых являются индейцами и индейцев смешанного типа, один из родителей которых не индеец. Для того чтобы быть членом того или иного племени необходимо быть индейцем хотя бы на четверть.¹⁸⁸

В настоящее время в США насчитывается 562 племени коренных американцев, официально признанных таковыми федеральными властями. В их числе – 225 отдельных поселений на Аляске.¹⁸⁹ По данным Бюро Переписи

¹⁸⁴ См.: Michael Yellow Bird. What We Want to Be Called: Indigenous Peoples' Perspectives on Racial and Ethnic Identity Labels // *American Indian Quarterly*. – Vol.23. - № 2. – 1999. – P.1.

¹⁸⁵ См.: Stuart Minor Benjamin. Equal Protection and the Special Relationship: The Case of Native Hawaiians // *The Yale Law Journal*. – Vol.106. - № 3. – 1996. – P.537.

¹⁸⁶ См.: Frell M. Owl. Who and What Is an American Indian? // *Ethnohistory*. – Vol. 9. - № 3. – 1962. – P.265.

¹⁸⁷ См.: Hilary N. Weaver. Indigenous Identity: What Is It, and Who Really Has It // *American Indian Quarterly*. – Vol.25. - № 2. – 2001. – P.240.

¹⁸⁸ См.: Eva Marie Garroutte. The Racial Formation of American Indians: Negotiating Legitimate Identities within Tribal and Federal Law // *American Indian Quarterly*. – Vol.25. - № 2. – 2001. – P.224.

¹⁸⁹ См.: William C. Canby, Jr. *American Indian Law in a Nutshell*. Fourth Edition. – Printed in the USA: Thomson and West, 2004. – P.8.

Населения США, в 2000 году в США проживало примерно 1.8 млн. чистокровных индейцев. Для сравнения в 1900 году индейцев в США насчитывалось всего 237 тысяч, а по переписи населения 1980 года – 1 млн. 418 тысяч.¹⁹⁰ Перепись 2000 года впервые в истории США дала возможность указывать «смешанное» происхождение жителя страны. В результате выяснилось, что еще 2.9 млн. американцев также считают себя индейцами. При этом отмечается рост численности индейского населения, предполагается, что к 2080 году коренное население США составит почти 16 млн. человек.¹⁹¹ По переписи 2000 года численность коренных народов составляла 0,9% от числа всего населения США, и рост их численности составлял 17,9% за последнее десятилетие, в то время как рост числа остального населения США составлял всего лишь 10,7%.¹⁹² Наиболее крупные индейские племена это: навахо, чероки, сиу и чиппева (оджибве). Самое высокое процентное соотношение индейцев к общей численности населения зарегистрировано в штатах Аляска, Нью-Мексико, Южная Дакота и Оклахома.¹⁹³

Федеральное признание племенного статуса имеет важное значение. Это показывает, что та или иная группа коренных обитателей Америки имеет специальные, юридически оформленные отношения с правительством США, подразумевающие, что все контакты с этими людьми проводятся исключительно на правительственном уровне. Однако далеко не все индейские племена официально признаны федеральными властями, хотя некоторые из них добились подобного признания от властей своих штатов. Так, например, племена Катоба и Лумби, располагающиеся на восточном побережье США просили официального признания, первое племя было признано федеральным

¹⁹⁰ См.: Francis Paul Prucha. American Indian Policy in the Twentieth Century // The Western Historical Quarterly. – Vol.15. - № 1. – 1984. – P.6.

¹⁹¹ См.: Тишков В.А. Коренное население Северной Америки в современном мире. – М.: Наука, 1990. – С.386.

¹⁹² См.: Census Bureau: Native Populations to Double // Indian Country Today. – November 11, 2000.

¹⁹³ См.: Гарбузов В.Н., Иванов О.А., Трибраг В.В. Американское общество на рубеже веков (По материалам переписи населения 2000 года) // США – Канада: Экономика, политика, культура. – М., 2002. - № 9. – С.19.

центром в 1993 году, а второе было признано на уровне штата.¹⁹⁴ Многие племена, признанные штатами пытаются получить федеральное признание, как например, Лумби.¹⁹⁵ По данным Бюро по делам с индейцами, в период с 1978 по 2004 год петиции о признании племенного статуса были поданы 150 племенами. Для официального признания требуется доказать, что данное племя независимо существовало до первого контакта с белыми, что данное племя сохраняло структуру и традицию передачи власти, что оно имеет письменную конституцию и что современные индейцы имеют генетическую связь с людьми, входившими в это племя до первого контакта с белыми людьми. В общей сложности за этот период времени официального признания добилось 21 племя.¹⁹⁶

Необходимо отметить, что федеральная политика США в отношении индейцев неоднократно совершала крутые зигзаги от признания племен суверенно равными к переселению племен, попыткам их ликвидировать или ассимилировать и, наконец, сейчас к поощрению племенного самоопределения. Хронологически это выглядит следующим образом:

- 1492-1787 годы – племенная независимость;
- 1787-1828 годы – соглашения равных сторон;
- 1828-1871 годы – переселение индейцев с их исконных земель;
- 1871-1934 годы – политика ассимиляции в отношении индейцев;
- 1934-1953 годы – период восстановления, начатый Ф. Рузвельтом;
- 1953-1968 годы – прекращение поддержки индейцев;
- С 1968 была провозглашена политика «племенного самоопределения».

Каждый из этих периодов был отмечен введением соответствующего законодательства. Начиная с 60-х годов XX века, Конгресс принял ряд

¹⁹⁴ См.: Anne Merline McCulloch, David E. Wilkins. “Constructing” Nations within States: The Quest for Federal Recognition by the Catawba and Lumbee Tribes // *American Indian Quarterly*. – Vol.19. - № 3. – 1995. – P.361.

¹⁹⁵ См.: David E. Wilkins. Breaking into the Intergovernmental Matrix: The Lumbee Tribe’s Efforts to Secure Federal Acknowledgment // *Publius*. – Vol.23. - № 4. – Federal Preemption. – 1993. – P.123.

¹⁹⁶ См.: Stephen L. Pevar. *The Rights of Indians and Tribes: The Authoritative ACLU Guide to Indian and Tribal Rights*. Third Edition. – New York University Press. – 2004. – P.391.

законодательных актов, которые ускорили самоопределение и развитие индейцев. Среди них: Акт о самоопределении индейцев и содействии их образованию 1975 года, законодательный запрет штатам приобретать какие бы то ни было права над резервациями без согласия на то данного племени 1968 года, Акт о развитии минеральных ресурсов индейцев, Акт о статусе индейских племен в отношении правительственных налогов, Акт о регулировании игорного бизнеса среди индейцев 1988 года. По мнению Верховного суда США система этих актов доказывает о приверженности федерального правительства и племен целям развития племенного самоопределения.¹⁹⁷ В настоящее время племена имеют право создавать свое правительство; определять членство в племени; регулировать вопросы племенной и частной собственности, сбор налогов; осуществлять контроль за соблюдением закона и порядка; имеют право гражданской юрисдикции в отношении не индейцев на подведомственной территории; имеют право на охоту, рыболовство, сбор ягод и трав, причем не только в пределах своей резервации, но в ряде случаев и за ее пределами.

В свое время еще третий президент США Томас Джефферсон писал о своем убеждении в том, что индейские сообщества, которые живут без правительства, являются более счастливыми людьми, чем народы Европы.¹⁹⁸ В качестве примера можно привести уклад жизни индейцев Северо-востока США и Юго-востока Канады ирокезов, некогда могущественной конфедерации племен, насчитывавшей около 10 тыс. человек. Это земледельцы и охотники, живущие кланами и управляемые женщинами. Считается, что прообразом Американской конституции явилась именно конституция конфедерации

¹⁹⁷ См.: Stephen L. Pevar. *The Rights of Indians and Tribes: The Basic ACLU Guide to Indian and Tribal Rights.* – Southern Illinois University Press. – 1992. – P.8-9.

¹⁹⁸ Следует подчеркнуть, что Томас Джефферсон проявлял особый интерес к быту, культуре и традициям коренных народов Северной Америки. Именно благодаря его поддержке в 1804 году была организована исследовательская экспедиция Льюиса и Кларка на запад страны, где им помогала индейка из племени шошонов Сакаджавея. См. более подробно: *The Journals of Lewis and Clark / Edited by John Bakeless.* – Printed in the United States of America by New American Library, 2002.

ирокезов, записанная в виде специальных орнаментов на поясах.¹⁹⁹ Все люди были свободны в выражении своих мыслей, провозглашалась свобода вероисповедания, свобода передвижений и т.д. Совет вождей лиги ирокезов, который включал в себя 50 наиболее уважаемых мужчин, назначаемых женщинами от 5 племен, ежегодно собирался для принятия важных решений и стал прообразом Парламентов США и Канады. Советы вождей имелись также в каждом племени и каждом поселении. Все решения должны были приниматься согласованно, каждое племя имело равные права при голосовании. Подобный уклад жизни существовал практически во всех племенах Северной Америки, и именно он стал прообразом современной демократии США и Канады. Пример индейцев в некотором роде способствовал росту идей равенства, свободы и братства в монархической Европе и, возможно, сподвиг многие европейские народы на социальные революции.²⁰⁰ Таким образом, индейцы дали всему миру не только кукурузу, картошку и другие овощи, а намного больше. Они показали пример уважения прав и свобод человека, равенства, демократии, их принципы нашли свое воплощение в Конституции США и легли в основу федерального устройства страны.

Взаимоотношения индейцев и европейских колонистов изначально носили сложный и переменчивый характер. Сначала, когда индейцы были многочисленны и представляли реальную угрозу поселенцам, их отношения строились на основе мирного сотрудничества и равенства. До войны Соединенных Штатов за независимость индейские племена выступали в качестве суверенных наций в отношениях с Британской Коронай. Европейцы спрашивали разрешения на поселение у местных племен и выкупали их

¹⁹⁹ См.: Jillian Ridington, Robin Ridington. People of the Longhouse: how the Iroquoian tribes lived. – Manitoba, 2001. – P.22.

²⁰⁰ В 1703 году побывавший в Канаде знатный француз – барон де ла Онтан – публикует книгу «Диалоги», в которой индеец из племени гуронов по имени Адарио рассуждает о французском обществе. Сравнивая дикарство с цивилизацией, он выступает против частной собственности, тирании богачей и социального неравенства. Адарио показывает превосходство природных верований над христианством и естественной нравственности – над стеснениями цивилизованного общества. Как и многие миссионеры, де ла Онтан пропагандирует личность дикаря, который свободен, здоров и счастлив.

землю.²⁰¹ Однако население британских колоний росло с геометрической прогрессией, так например, население Северной Каролины увеличилось с 45 тыс. в 1750 году до 275 тыс. в 1775 году.²⁰² В дальнейшем, окрепнув и обретя военную мощь, английские колонисты стали заявлять, что у индейцев нет прав на землю и потому стали забирать ее силой, нарушая подписанные ранее соглашения и оттесняя местные племена все дальше на запад.²⁰³ Индейцы же, напротив, относились к своим обязательствам с большой ответственностью и не позволяли себе нарушать договоры с поселенцами.²⁰⁴ У них существовали древние традиции в области дипломатических отношений, процедуры заключения договоров и их исполнения. Так, например, широко известная церемония раскуривания трубки мира (калюмет) при заключении соглашений и их фиксирование на специальных поясах вампумах, где записывались основные события.²⁰⁵ Официально установленные связи между коренными народами и европейскими державами также служили доказательством не только их фактической способности вести переговоры и вступать в отношения с другими международными политическими образованиями, но и во многих случаях – наличия у них высокоразвитой дипломатической культуры.²⁰⁶ Что является еще одним аргументом доказательства того, что все стереотипные теории об отсталости коренных народов ошибочны и ничего общего с реальностью не имеют.

Во время начального периода колонизации Американского континента европейцы основывали свои претензии на земли на основе так называемого

²⁰¹ Так, например, первым соглашением англичан с индейцами был договор от 1608 года между поселением Джеймстаун и вождем Поухатаном в Виржинии.

²⁰² См.: Colin G. Calloway. *The American Revolution in Indian Country*. – Cambridge University Press, 1995. – P.19.

²⁰³ См.: Felix S. Cohen's *Handbook of Federal Indian Law*. – Lexis Law Pub. – 1982. – P.57-58.

²⁰⁴ См.: Robert A. Williams, Jr. *Linking Arms Together: American Indian Treaty Visions of Law and Peace, 1600-1800*. – Printed in the USA. – 1997. – P.79-82.

²⁰⁵ Подробнее об истории и традициях Североамериканских индейцев в области дипломатии и заключении договоров смотрите: Richard White. *The Middle Ground: Indians, Empires, and Republics in the Great Lakes Region, 1650-1815*. – Printed in the USA, 1991.

А также: Francis Jennings. *The History and Culture of Iroquois Diplomacy*. – Printed in the USA, 1985.

²⁰⁶ См.: Sharon O'Briens. *American Indian Tribal Governments*. – London, 1989. – P.17.

«закона об открытии». Согласно которому европеец, первый открывший или вступивший на тот или иной участок суши, не занятый иным государством, мог объявить его собственностью своей державы. Этот закон разделял «право собственности» и «право проживания», которое предоставлялось «дикарям» нехристианам. Только «цивилизованный» человек, т.е. европеец – христианин мог считаться полноценным собственником земли, так как он мог «продуктивно» использовать ее. Именно поэтому Христофор Колумб вступал на открытые им острова Карибского моря с испанским флагом в руке и объявлял эти земли владением испанской короны. С течением времени этот принцип претерпел некоторые изменения. Европейцы получали права на законное владение землей либо в результате войны – после вытеснения или уничтожения индейцев, либо на основании мирных договоров с отдельными индейскими племенами. В Северной Америке использовались оба этих варианта, причем зачастую войны чередовались с договорами, которые заключали не только правительства стран, но и власти колоний и даже отдельные колонисты. Этот принцип был понятен и самим индейцам, которые традиционно строили свои отношения с соседями аналогичным образом.

В период становления нового молодого государства – Соединенных Штатов Америки, правительство этой страны сразу заняло жесткую позицию по отношению к коренным народам континента.²⁰⁷ Джордж Вашингтон называл индейцев дикарями и сравнивал их с волками.²⁰⁸ Он считал, что необходимо провести границу на западе страны и оградить их от цивилизованного населения Америки.²⁰⁹ Война за независимость шла отчасти за контроль над индейскими землями, и как пишет известный специалист в области индейского права, профессор университета Аризоны Роберт Вильямс,

²⁰⁷ О взаимоотношениях Соединенных Штатов Америки на заре своего становления с индейцами смотрите: Walter Mohr. *Federal Indian Relations: 1774-1788*. – Printed in the United States of America, 1933.

²⁰⁸ См.: David H. Getches, Charles F. Wilkinson, Robert A. Williams, Jr. *Cases and Materials on Federal Indian Law*. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.85-86.

²⁰⁹ См.: Robert A. Williams, Jr. *Like A Loaded Weapon. The Rehnquist Court, Indian Rights, and the Legal History of Racism in America*. – University of Minnesota Press, 2005. – P.40.

этот фактор стал мощным стимулом к победе.²¹⁰ Именно по этой причине многие индейские племена встали на сторону англичан и поддерживали их в войне с американскими повстанцами, надеясь сохранить свою независимость, земли и не допустить образования на своей территории нового государства.

Любопытно, что США были созданы частично и из-за индейцев. В Декларации Независимости содержится обширный перечень претензий американских колонистов к королю Великобритании. Одна из них гласит, что король «пытался натравливать на жителей наших приграничных земель безжалостных дикарей-индейцев, чьи правила ведения войны сводятся к уничтожению людей, независимо от возраста, пола и семейного положения».²¹¹ После образования США в 1776 году прерогативу ведения переговоров с индейцами получили федеральные власти – штаты лишились этого права. И с принятием конституции США в 1789 году Конгресс передал все дела по отношениям с индейцами Департаменту военных дел США. Основой территориальной экспансии оставались мирные договоры, согласно которым индейцы отказывались от своих земель в качестве наказания (например, если они начинали войну с США или активно сотрудничали с иными державами в расчете навредить Соединенным Штатам) или путем сделки (индейцы могли получить взамен какие-то денежные выплаты или права). В любом случае, гарантом сделки оставалось само федеральное правительство, что ставило индейцев в заведомо неравное положение.

Председатель Верховного суда США Джон Маршалл (1755-1835гг.), известный благодаря своему вкладу в укрепление принципов федерализма, формированию американской системы права и утверждению роли судов в качестве влиятельной и самостоятельной ветви власти в стране был первым, кто признал права индейцев на землю. В решении суда по делу «Джонсон

²¹⁰ См.: Robert A. Williams, Jr. *Teacher's Manual to accompany Cases and Materials on Federal Indian Law*. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.10.

²¹¹ См.: Декларация независимости США от 4 июля 1776 года // *Международные акты о правах человека. Сборник документов. Издание второе, дополненное / Сост. Карташкин В.А., Лукашева Е.А.* – М.: НОРМА.- 2002. – С.22.

против Макинтош» в 1823 году указывалось, что только федеральное правительство может заключать сделки с индейцами относительно их земель и признавалось право индейцев на занимаемые ими территории. Это право не могло быть изъято, кроме как по воле самих индейцев.

В то же время суд пояснил, что «закон об открытии» более важен, чем любые договоры с индейцами, что правительство США является правопреемником Великобритании на занимаемой ею территории Северной Америки, и так как британцы первыми из цивилизованных людей ступили на эти земли, то они имеют абсолютные права на владение ими. К тому же индейцы не рассматривались европейцами как нация или государство и таким образом не имели прав на полную автономию и на земли своих предков. Американцы видели будущее своей страны без индейцев.²¹² Профессор университета Аризоны Джеймс Анайя приводит в своей книге высказывание Джона Маршалла относительно индейцев, который рассматривал их в качестве свирепых дикарей, главным занятием которых была война, а источником пропитания – лес. «Оставить им их землю значит оставить страну в дикости; управлять ими представляется невозможным ввиду их храбрости и свирепости, они всегда готовы с оружием в руках отстаивать свою независимость».²¹³

В течение 1787-1871 годов индейские племена заключили сотни договоров с федеральными властями относительно своих территорий в обмен, по существу, на обещания. Эти обещания создали обязательство защищать индейцев и основа этих уникальных отношений – доверие: индейцы верят Соединенным Штатам в том, что те выполнят обещания, которые дали в обмен на их земли.²¹⁴ Одним из первых договоров молодого американского государства с индейцами был договор 1776 года с племенем делавэров, согласно которому даже предусматривалась возможность создания отдельного

²¹² См.: Colin G. Calloway. The American Revolution in Indian Country. – Cambridge University Press, 1995. – P.15.

²¹³ См.: James S. Anaya. Indigenous Peoples in International Law. Second Edition. – Oxford University Press, 2004. – P.24.

²¹⁴ См.: Stephen L. Pevar. The Rights of Indians and Tribes: The Basic ACLU Guide to Indian and Tribal Rights. Second Edition. – Southern Illinois University Press. – 1992. – P.26.

штата, которым управляли бы индейцы, и предусматривалась возможность направления ими своего представителя в Конгресс США.²¹⁵ По договору 1785 года с федеральным правительством племя чероки также имело право направлять по своему усмотрению делегата в Американский Конгресс. Данное право было также подтверждено в статье 7 договора «Новая Эхота» 1835 года, где чероки, единственное из всех племен США получали такое право.²¹⁶ Практически ежегодно они отправляли своих представителей в Вашингтон, которые лоббировали там интересы племени.²¹⁷ Многие из этих договоров являются действующими и зачастую индейцы прибегают к ним в качестве инструмента для возвращения своих земель, как например, договор «Канандаигуа» от 1794 года между союзом шести племен ирокезов и правительством США.²¹⁸

В 1830 году состоялось знаковое событие: Конгресс США принял закон «О перемещении индейцев», который давал федеральным властям страны право «обменивать» земли, которые занимали индейские племена в восточной части страны на земли, расположенные на Западе, куда только начали добираться европейские переселенцы. Инициатором принятия этого закона был штат Джорджия. На его территории находились земли племени чероки. В отличие от других племен США, чероки считались одним из «цивилизованных» племен, они успешно занимались сельским хозяйством, вожди жили в домах, спроектированных ведущими американскими архитекторами, их дети посещали американские школы, учились играть на фортепиано. В 1809-1821 годы один из вождей чероки по имени Секвойя²¹⁹ создал оригинальный алфавит племенного

²¹⁵ См.: Ezra Rosser. Promises of Non-state Representatives // Yale Law Journal. Pocket Part. – № 117. – 2007. – P.119.

²¹⁶ См.: Ezra Rosser. The Nature of Representation: the Cherokee Right to a Congressional Delegate // Public Interest Law Journal. – The Boston University. – Volume 15. – № 1. – 2005. – P.91.

²¹⁷ См.: Tom Holm. Indian Lobbyists: Cherokee Opposition to the Allotment of Tribal Lands // American Indian Quarterly. – Vol.5. - № 2. – 1979. – P.115.

²¹⁸ См.: Jack Campisi, William A. Starna. On the Road to Canandaigua: The Treaty of 1794 // American Indian Quarterly. – Vol.19. - № 4. – 1995. – P.467.

²¹⁹ В честь этого вождя было названо самое высокое дерево нашей планеты.

языка, которым овладели многие индейцы.²²⁰ В 1826 году чероки впервые из всех племен индейцев подготовили и приняли конституцию своего племени. В 1828 году новый вождь чероки Джон Росс впервые принял присягу, положив руку на конституцию. В этом же году чероки начали выпускать свою газету «Cherokee Phoenix», которая печаталась на двух языках – английском и чероки.²²¹

В 1831 году Верховный Суд США постановил, что индейские племена не имеют законных прав управлять своими собственными территориями, обладать самоуправлением и вступать в юридические и политические отношения с федеральными властями. В результате, чероки получили приказ переселиться на запад, в район Миссисипи, где им были выделены новые земли и предложена денежная компенсация. Чероки до сих пор продолжают считать эти действия незаконными. Войска прогнали их из домов и отконвоировали на новую родину. В 1838-1839-е годы из Джорджии были выселены 13 тыс. индейцев, 4 тыс. из которых погибли в дороге. Их путь на Запад называется «Тропой слез».²²² Эта история показала, что индейцы не могут защитить свои права на землю. Судьбу чероки повторили и ряд других племен, в результате в США появились первые резервации.

В деле «Чероки против штата Джорджия» в 1831 году Джон Маршалл дал разъяснение правового статуса индейских племен внутри Соединенных Штатов Америки: «Индейское племя или нация, находящиеся на территории США не является иностранным государством согласно Конституции и соответственно не может выступать в суде в подобном качестве», он заявил, что индейцы являются «внутренне зависимыми нациями» и их отношения с федеральным

²²⁰ См.: Robert J. Conley. Cherokee. – Portland, Oregon: Graphic Arts Center Publishing, 2002. – P.40.

²²¹ См.: Michelle Daniel. From Blood Feud to Jury System; The Metamorphosis of Cherokee Law from 1750 to 1840 // American Indian Quarterly. – Vol.11. - № 2. – 1987. – P.111.

²²² См.: The Native Americans: An Illustrated History / Edited by Betty Ballantine and Ian Ballantine. – Published by World Publications Group, Inc, 2001. – P.293.

центром строятся по принципу опеки.²²³ Это означало, что индейцы, по сути, являются беспомощными и бесправными, они полностью находятся во власти бюрократов из Вашингтона, которым нет никакого дела до их культуры, религии и образа жизни.²²⁴ Год спустя в деле «Вустер против штата Джорджия» Дж. Маршалл установил, что только национальное правительство США, а никак не отдельные штаты имеет право вступать в отношения с индейцами. Данный тезис нашел свое подтверждение также в решении суда по делу «Вашингтон против Конфедерации племен резервации Колвилл» в 1980 году, где было сказано, что племенной суверенитет зависим и подчиняется только федеральным властям, а не штатам.

Известный американский публицист девятнадцатого века Генри Витан в своей работе «Элементы международного права» писал, что индейцы не могут выступать субъектами международно-правовых отношений, так как представляют собой беспорядочную орду кочевых дикарей, не имеющих цивилизованного общества.²²⁵ Мир делился на представителей цивилизованного и нецивилизованного человечества, коренные народы были исключены из перечня субъектов международного права. Согласно известному в то время британскому публицисту Джону Вестлэйку цивилизованным считался европейский образ жизни.²²⁶ Международное право было инструментом колонизации в руках белого человека. Считалось, что международное право это право создаваемое только государствами и руководствоваться им могут соответственно только государства.²²⁷ Известный правовед Оппенгейм также исключал коренные народы из числа субъектов международного права, так как согласно его мнению, чтобы быть таковым

²²³ См.: David H. Getches, Charles F. Wilkinson, Robert A. Williams, Jr. *Cases and Materials on Federal Indian Law*. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.104.

²²⁴ См.: Lawrence M. Friedman. *American Law in the 20th Century*. – Printed in the United States of America: Yale University Press, 2002. – P.133.

²²⁵ См.: Henry Wheaton. *Elements of International Law*. 8th Edition. – USA, 1846. – P.50.

²²⁶ См.: John Westlake. *Chapters on the Principles of International Law*. – London, 1894. – P.110.

²²⁷ См.: James S. Anaya. *Indigenous Peoples in International Law*. Second Edition. – Oxford University Press, 2004. – P.29.

необходимо признание в качестве субъекта международного права другими субъектами.²²⁸ Таким образом, коренные жители Америки были лишены международно-правовой защиты и полностью зависели от федеральных властей.

В 1851 году более 10 тысяч равнинных индейцев сиу, кроу, шайены, арапахо, ассинибойны встретились в форте Ларами, штат Вайоминг для подписания соглашения. Индейцы договорились разрешить Соединенным Штатам построить на их землях военные форты и дороги. Кроме того, условились, что караваны переселенцев будут проезжать через земли индейцев невредимыми, а сами они станут охотиться в определенных границах. Стороны договорились заключить прочный и нерушимый мир, за это правительство США обещало выплачивать в течение 50 лет по 50 тысяч долларов в год продовольствием и другими товарами. Но прежде чем этот договор был ратифицирован, сенат США сократил срок выплаты до 10 лет.²²⁹ Данный договор в итоге потерпел фиаско, правительство США силой попыталось принудить индейцев уйти со своих земель, но потерпели ряд поражений и были вынуждены вступить в новые переговоры с вождями равнинных индейцев. Форт Ларами вновь собрал в своих стенах выдающихся лидеров индейцев, таких как, например Красное Облако, и был заключен новый договор 1868 года. Согласно этому соглашению устанавливался мир и добрососедские отношения между Правительством США и племенами сиу. За индейцами закреплялись территории, на которые белые не могли селиться без соответствующего на то разрешения. Индейцы разрешали строительство железной дороги через их земли и отправляли своих детей учиться в специально созданные для них школы-интернаты. Правительство США брало на себя обязательство снабжать

²²⁸ Оппенгейм включал в число субъектов международного права все западные христианские государства и признавал правосубъектность двух восточных государств: Турции и Японии, он не включал в число субъектов международного права такие государства, как Китай, Персия, Сиам и др., так как они не соответствовали западным критериям цивилизации. См. более подробно: Lassa F. L. Oppenheim. *International Law*. – Ronald F. Roxburgh ed., 3d ed, 1920. – P.134.

²²⁹ См.: Ward Churchill. *Struggle for the Land. Native North American Resistance to Genocide, Ecocide and Colonization*. – San-Francisco, California: City Lights Bookstore, 2002. – P.113.

индейцев мясом, мукой, одеждой и одеялами.²³⁰ Конечно все эти условия, прописанные в договоре, напоминают отношения победителя с военнопленными и явно носят неравный характер. Не зря сегодня многие активисты индейского движения требуют отмены настоящего соглашения.

С конца XIX века США начинают активно расселять индейские племена по резервациям и проводить по отношению к ним политику ассимиляции. Индейцев обязывали отказываться от своих племенных традиций, принимать христианство и заниматься фермерством. Резервация в те времена рассматривалась не как способ сохранения национальной идентичности и культуры коренных народов, а как место, где индейцы должны были «цивилизироваться» с целью их дальнейшей интеграции в американское общество. Наиболее рьяные сторонники захвата индейских территорий вскоре после окончания Гражданской войны повели атаку на независимый статус племен, остававшийся легальным барьером на пути колонизации западных земель. Показательным в этом случае является выступление конгрессмена И. Донелли, которой заявил буквально следующее: «Предопределение белого человека – владеть всей землей-кормилицей на этом континенте, которая не терпит, чтобы на ней хозяйничали дикари. Мы уже вступили с этими дикарями в псевдодоговорные контакты, хотя они беспечны, словно дети, и по сему подлежат опеке в соответствии с нашими законами об опеке несовершеннолетних и недееспособных. Величайшая на земле нация унизилась до установления договорных отношений с жалкими индейцами, не способными даже подписать заключаемые ими договоры. Правительство США не нуждается более в предлоге для захвата их земель: если сто человек могут прокормиться на территории, где прозябает один дикарь, белый имеет право прийти туда, овладеть этой землей и возделывать ее».²³¹

²³⁰ См.: Treaty with the Sioux-Brule, Oglala, Miniconjou, Yanktonai, Hunkpapa, Blackfeet, Cuthead, Two Cattle, Sans Arcs, and Santee – and Arapaho. April 29, 1868. // Indian Treaties 1778 – 1883. / Edited by Charles J. Kappler. – New York: Interland Publishing Inc, 1975. – P.998-1007.

²³¹ См.: Тишков В.А. Коренное население Северной Америки в современном мире. – М.: Наука, 1990. – С.52.

И 3 марта 1871 года Конгресс США принимает акт, согласно которому индейские племена не могут больше заключать соглашения с федеральным правительством, однако сохраняют за собой право требовать исполнения обязательств по ранее заключенным договорам. Были запрещены переговоры с индейцами, что показывало, что власти США более не намерены рассматривать племена в качестве суверенных народов.²³² Закон 1871 года, ликвидировавший независимое положение индейцев, стал началом наиболее трудного для них периода, который продолжался до 30-х годов XX века. Статус подопечных был откровенным нарушением прав коренных американцев. С одной стороны, они находились в полной зависимости от Конгресса, а с другой — не имея права голоса, не могли через избирательный механизм влиять на действия правительственных органов. Подобный статус окончательно развязал федеральному правительству руки для проведения в отношении индейцев крайне жесткого курса, получившего название политики патернализма. Основная цель этой политики заключалась в «цивилизации диких индейцев», т.е. в окончательном и бесповоротном решении индейского вопроса путем быстрого включения коренных жителей в экономическую и политическую жизнь государства с тем, чтобы они в перспективе стали неотъемлемой частью общества не как американские индейцы, но как американцы индейского происхождения.

Иными словами, суть патернализма заключалась в насильственном интегрировании индейцев в социально-экономическую структуру США в «подгонке» их традиционной культуры под доминировавший американский стандарт. В эти десятилетия в коридорах власти США получила популярность теория, согласно которой лучшим способом решения индейской проблемы является ускорение процесса ассимиляции коренных обитателей Америки. Предполагалось, что индейцы должны разорвать связи со своими племенами и стать обычными частными землевладельцами, параллельно они должны были

²³² См.: Stephen L. Pevar. The Rights of Indians and Their Tribes. – New York: Published by the Penguin Group– 1997. – P.7.

перейти на английский язык и отказаться от своей культуры, религии, традиций и пр. В 1885 году традиционная индейская религиозная практика была поставлена вне закона. Причиной этого стала череда кровопролитных восстаний индейцев, которые поддерживались или возглавлялись пророками-шаманами.

В период политики ассимиляции коренного населения США считалось, что «индейская проблема» уйдет сама собой, как в свое время решились проблемы с ирландцами, итальянцами, немцами и другими этносами, которые интегрировались в американское общество. Однако этого не произошло с индейцами, они не ассимилировались, а только лишь еще отчаяннее сопротивлялись. Первые десятилетия опеки характеризовались еще более энергичным, чем до Гражданской войны, наступлением на остатки индейских земель. Индейцев начали переселять в специально создававшиеся для этого резервации. Если в договорный период независимые индейские народы уступали свои территории правительству США, которое постоянно сдвигало индейскую границу к западу, то за подопечными конгресса право на владение свободными землями отрицалось как таковое. Теперь коренные американцы были обязаны селиться на небольших территориях, отводившихся для них властями. Создание резерваций не было связано с дефицитом земель в западных районах страны. Главной причиной их создания было желание правящих кругов США подчинить индейцев своему контролю. Расселение их малочисленными группами облегчало достижение этой цели.

Индейцы оказывали отчаянное сопротивление поселению в резервациях. В 1870-е годы основным театром индейских войн был Северо-запад Соединенных Штатов. Обитавшие там кочевые племена сиу, шайенов, арапахо, незперсов, во главе которых стояли талантливые военачальники Бешеный Конь, Сидящий Бык, Красное Облако, Джозеф, долго и отчаянно бились с американской армией. Война не была делом лишь одного какого-то класса или только представителей мужского пола, война касалась каждого члена племени от

рождения до смерти.²³³ История освоения Запада знает немало побед индейцев над белыми поселенцами и военными. Так, например, 25 июня 1876 года у реки Литл-Биг-Хорн индейцам удалось нанести войскам правительства США самое тяжелое поражение за всю историю покорения Запада. Они разгромили 7-й кавалерийский полк, уничтожив его командира — генерала Д. Кастера и свыше 300 его солдат.²³⁴ Однако каждое новое столкновение с армией ослабляло сопротивление индейцев. Одним из последних, в 1877 году, после кровопролитных боев сдался вождь неперсов Джозеф. Окруженные всего в 50 км. от канадской границы, они сдались на милость победителя и поселились в отведенной им резервации. К концу 70-х годов их примеру последовали все другие племена Северо-запада США.

Затем, в 1880-е годы, американские власти приступили к покорению Юго-запада США, которые прошли в непрерывных войнах с племенами апачей. Особенно длительное сопротивление войскам Соединенных Штатов оказал вождь апачи-чирикахуа Джеронимо, который до сентября 1886 года с территории Мексики наносил удары по американской армии.²³⁵ Однако с помощью жестоких мер генерала Джорджа Крука было подавлено сопротивление апачей, которые сдались в 1886 году и были преданы суду.²³⁶ Индейские войны носили преимущественно партизанский характер. Поэтому западная доктрина международного права в XIX веке, основываясь на трудах американского профессора Ф. Либера (автора известной «Инструкции 1863 года для действующей армии США» и единственной в XIX веке специальной работы «Партизаны и партизанские группы»), выдвигала требование о

²³³ См.: Стукалин Ю.В. Энциклопедия военного искусства индейцев Дикого Запада. – М.: Яуза, Эксмо, 2008. – С.161.

²³⁴ См.: John Tebbel, Keith Jennison. The American Indian Wars. – Edison, NJ: Castle Books, 2006. – P.259.

²³⁵ См.: Jason Hook, Martin Pegler. To Live and Die In The West. The American Indian Wars. – New York. Printed in China: Barnes and Noble, Inc., 2006. – P.132.

²³⁶ См.: Clare V. McKanna, Jr. Murderers All: The Treatment of Indian Defendants in Arizona Territory, 1880 – 1912 // American Indian Quarterly. – Vol.17. - № 3. – 1993. – P.359.

всяческом ограничении этой формы борьбы и выражала надежду, что в будущем партизаны будут рассматриваться как разбойники.²³⁷

К концу 80-х годов XIX века окончательно завершились войны с индейцами. Последнее сопротивление было зверски подавлено 29 декабря 1890 года у поселка Вундед-Ни (Южная Дакота), жертвами которого стали около 300 индейцев. После этого события Министерство внутренних дел США официально объявило о завершении индейских войн и ликвидации индейской границы, все племена были расселены по 160 резервациям площадью около 120 млн. акров (48 млн. га).²³⁸ Создание резерваций стало лишь начальным шагом на пути приобщения коренного населения к «благам» американской цивилизации. Завершив индейские войны, федеральное правительство приступило к ликвидации остатков независимости своих подопечных путем уничтожения традиционной формы их социальной организации — племени. Правящие круги страны решили нанести удар по экономической основе ее функционирования — общинной собственности на землю, внедрив в резервации частнокапиталистическую систему землепользования.

В 1887 году Конгресс издал закон о разделе резервационных земель на индивидуальные участки, названный по фамилии его автора законом Дауэса. Его смысл сводился к разделу общинных земель на личные владения — эллоты по 160 акров на каждую индейскую семью. Оставшиеся после этого «излишки» территорий резерваций подлежали аукционной продаже среди белых граждан. Последствия подобного курса не заставили себя долго ждать. Открытие границ резерваций по закону Дауэса привело к катастрофическому уменьшению их площади. Территория резерваций сократилась со 138 млн. акров в 1887 году до 48 млн. акров в 1934 году.²³⁹ Одновременно закон Дауэса стимулировал и формальное разрушение индейского племени. В соответствии с его статьями

²³⁷ См.: Курс международного права / под ред. Ф.И.Кожевникова. – Т.5. – М., 1969. – С.295.

²³⁸ См.: Тишков В.А. Коренное население Северной Америки в современном мире. – М.: Наука, 1990. – С.54.

²³⁹ См.: Robert A. Williams, Jr. Teacher's Manual to accompany Cases and Materials on Federal Indian Law. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.35.

каждый коренной американец теперь мог получить гражданство США, оформив легально выход из общины. Одним из условий также провозглашалось ведение на своем участке «цивилизованного» (т.е. фермерского) хозяйства.

После принятия закона Дауэса наступило время наиболее несправедливого отношения к индейцам за всю историю страны. Коренные народы Америки были насильно втянуты в совершенно новые для них ценностные ориентации, где они не имели ни малейшего опыта и знаний.²⁴⁰ Насильно поселенные в резервации, лишённые даже формального самоуправления, индейские племена оказались полностью во власти тех должностных лиц, которые опекали их. Именно в последние десятилетия XIX века злое щещие черты приобрела фигура индейского агента, назначавшегося в каждую резервацию. Вследствие лишения индейцев гражданских и политических прав агент превратился в неконтролируемого администратора в резервации, имевшего практически неограниченную власть над подопечными.

Интеграция коренных жителей в американское общество вылилась в основном в то, что индейцы, в период «дикости» самостоятельно обеспечивавшие свои нужды, перешли на содержание федерального правительства, вынужденного организовать для них систему продовольственных поставок. Подрыв экономических основ жизни индейцев обусловил их социальную деградацию. К началу 1930-х годов более 90 % из них жили в резервациях. Огромная их часть были неграмотными, смертность от различных причин, и, прежде всего от туберкулеза, а также распространение в резервациях различных инфекций превышали общеамериканские показатели в десятки раз.²⁴¹

Политика ассимиляции и патерналистской опеки индейского населения, таким образом, привела к тому, что оно превратилось из некогда независимых народов в изолированное национальное меньшинство Соединенных Штатов, за

²⁴⁰ См.: Benay Blend. The Indian Rights Association, the Allotment Policy, and the Five Civilized Tribes, 1923-1936 // American Indian Quarterly. – Vol.7. - № 2. – 1983. – P.68.

²⁴¹ См.: Тишков В.А. Коренное население Северной Америки в современном мире. – М.: Наука, 1990. – С.55.

которым прочно закрепилось место внизу социальной лестницы. Этого положения не изменил и принятый в 1924 году закон, провозгласивший всех индейцев полноправными американскими гражданами.²⁴² Причиной этого закона была храбрость, которую проявили 10 тыс. коренных американцев, воевавших в армии США на фронтах Первой мировой войны.²⁴³ До этого – а Америка к тому времени уже полтора столетия была суверенным государством – стать американскими гражданами индейцы не могли. Исключение делалось разве что для тех из них, кто имел особые заслуги.²⁴⁴ То есть по законам Соединенных Штатов индейцы считались, в сущности, иностранцами, которым с формально-правовой точки зрения нечего было делать в США. Подтверждением тому служит первый закон о гражданских правах, принятый Конгрессом в 1866 году, где говорилось, что все люди, родившиеся на территории США, и не являющиеся иностранцами и не платящими налогов индейцами, являются гражданами этой страны.²⁴⁵ Закон 1924 года, однако, не имел ничего общего с торжеством демократии. К примеру, второй его параграф предусматривал, что, вступая в гражданство США, любой индеец должен быть готов к ограничению его имущественных прав. В 1928 году суд штата Аризона запретил индейцам участвовать в выборах штата, так как они являются подопечными федеральных властей и не обладают полной дееспособностью.²⁴⁶ Таким образом, этот закон сам по себе не улучшил тяжелого экономического положения индейцев, но он, по крайней мере, уничтожил тезис, согласно

²⁴² При этом избирательные права индейцы получили лишь в 1948 году. См.: Джон Уайт. Индейцы Северной Америки. Быт, религия, культура / Пер. с англ. С.К. Меркулова. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2006. – С.213.

²⁴³ Для сравнения, правительство соседней Мексики приняло аналогичный закон в 1824 году, т.е. сотней лет ранее.

²⁴⁴ Так, например, 3 мая 1901 года «пять цивилизованных племен», живущих на Индейской территории, получили американское гражданство. По другому закону право гражданства предоставлялось индеанкам, вышедшим замуж за гражданина США, при этом унизительное запрещение покидать резервацию оставалось в силе. Из резерваций индейцы вышли фактически только в годы первой мировой войны, когда Америка нуждалась в каждом солдате, даже «краснокожем».

²⁴⁵ См.: Daniel McCool, Susan M. Olson, Jennifer L. Robinson. Native Vote. American Indians, the Voting Rights Act, and the Right to Vote. – New York: Cambridge University Press, 2007. – P.3.

²⁴⁶ См.: Glenn A. Phelps. Representation without Taxation: Citizenship and Suffrage in Indian Country // American Indian Quarterly. – Vol.9. - № 2. – 1985. – P.136.

которому североамериканский индеец в собственной стране считался иностранцем, не имеющим права на что-либо претендовать.

Согласно отчету Бюро по делам индейцев от 1928 года в вопросах управления делами индейцев были выявлены два существенных недостатка. Во-первых, это отстранение индейцев от возможности участвовать в управлении своими собственными делами, и, во-вторых, это крайне низкий уровень обслуживания социального сектора, особенно в сфере здравоохранения и образования.²⁴⁷ В 1934 году Комиссаром по делам индейцев Джоном Колером принимается документ под названием «Индейский реорганизационный акт», который положил начало возрождению племенного самоуправления и положил конец политике ассимиляции.²⁴⁸ Как отмечает профессор Стивен Певар, впервые за последние сто лет американо-индейских отношений был принят документ, который не был направлен на разрушение и ассимиляцию индейских племен.²⁴⁹ Индейцы вновь получили право практиковать свои религиозные и культурные обряды. Племена получили право запрещать членам племени продавать свои земли. Власти США начали поощрять самоуправление индейцев. Тогда впервые за долгое время прозвучали призывы восстановить индейский суверенитет, то есть ограниченную государственность племен. Индейские племена, жившие в резервациях, начали получать федеральные дотации. Именно тогда началась борьба индейцев за официальное признание их племен. В 1941 году живущие во Флориде индейцы племени семинолов даже отказались вступать в ряды вооруженных сил США – тогда американская армия и флот комплектовались на основе призыва, которому подлежали и индейцы, считавшиеся обычными американцами. Семинолы утверждали, что их государство было незаконно упразднено белыми, но они считают себя его гражданами и не в состоянии служить в войсках иной страны.

²⁴⁷ См.: Felix S. Cohen. The Erosion of Indian Rights, 1950-1953: A Case Study in Bureaucracy // The Yale Law Journal. – Vol.62. - № 3. – 1953. – P.348.

²⁴⁸ См.: Stephen Cornell. The Return of the Native: American Indian Political Resurgence. – Oxford University Press. – 1988. – P.80.

²⁴⁹ См.: Stephen L. Pevar. The Rights of Indians and Tribes: The Authoritative ACLU Guide to Indian and Tribal Rights. Third Edition. – New York University Press. – 2004. – P.10.

В 1942-1945 годы вооруженные силы США использовали в качестве шифровальщиков индейцев племени навахо. Они служили на тихоокеанском фронте в Корпусе Морской Пехоты, передавая секретные сообщения, которые были не в состоянии расшифровать японские криптографы. Автором этой идеи был Филипп Джонстон, ветеран Первой Мировой войны, сын миссионера, обращавшего навахо в христианство, один из немногих белых, свободно владевший языком этого племени. Идея Джонсона была принята, поскольку он легко доказал, как сложно расшифровать сообщения на языке навахо, который не имел письменности, зато обладал рядом особенностей, затруднявших перевод. Впервые индейцы-шифровальщики появились в армии США еще в Первую мировую войну. Тогда секретные переговоры велись на языке племени чокто.

После Второй мировой войны индейская политика была вновь пересмотрена. После прихода к власти республиканцев во главе с Д. Эйзенхауэром была поставлена цель осуществить ликвидацию государственного субсидирования здравоохранения и социальной помощи жителям резерваций; снять ограничения на распродажу индейских земель; передать в частное владение основные виды общинной собственности и, наконец, распространить на индейцев налогообложение. В 50-х годах XX века Соединенными Штатами Америки был взят курс на прекращение федеральной опеки в отношении резерваций, и этот курс получил название политики «терминации».²⁵⁰

Индейские общины стали рассматриваться в качестве неконституционных институтов, которые якобы отделяли индейцев от остального населения страны, превращая их в членов некой касты, чье социальное положение отлично от положения других американских граждан. Стали говорить о необходимости сокращения государственного бюджета, направляемого на ассигнования нужд коренного населения. И 1 августа 1953

²⁵⁰ См.: Raymond V. Butler. The Bureau of Indian Affairs: Activities Since 1945 // Annals of the American Academy of Political and Social Science. – Vol.436, American Indians Today. – 1978. – P.50.

года палата представителей при Конгрессе США приняла резолюцию № 108, провозгласившую конец правительственной поддержки индейцев и дала им право продавать свою землю. Была упразднена общинная организация, ликвидировалось членство в общинах и полномочия их советов. Упразднилась общинная форма собственности на резервационные земли, которые переходили в частное владение отдельных индейцев. В административном отношении территории резерваций, перестав быть особой категорией земель, вошли в состав округов и подлежали федеральному и местному налогообложению. В связи с утратой статуса бывшие члены общин автоматически выходили из сферы федеральной опеки и теряли право на социальную помощь, предназначенную индейцам.

Это законодательство было призвано завершить затянувшийся процесс американизации индейцев и разрушить их этническую и культурную обособленность, подорвав основу, на которой она держалась, — неприкосновенность индейских земель. Лишенные федеральной опеки за семь лет проведения программы терминации ряд племен полностью лишились своих земель. Период терминации стал для коренного населения началом тяжелых испытаний. В таких условиях администрация Эйзенхауэра уже не могла не реагировать на критику своей политики в индейских делах. За год до окончания второго срока полномочий президента Эйзенхауэра конгресс принял совместную резолюцию от 2 марта 1959 года, объявив о приостановке процесса терминации.

Этап самоопределения коренных народов Северной Америки начинается с 1961 года и длится по настоящее время. Современная поддержка США самоопределения индейских племен есть результат активной борьбы индейцев за свои права, которая никогда не прекращалась. Президент Д. Кеннеди (1961-1963 гг.) приостановил действие политики терминации, а президент Р. Никсон в июне 1970 года заявил об отказе правящих кругов от насильственной терминации. В специальном заявлении «Лучшее будущее для американских индейцев» он открыто признал, что индейцы стали жертвой непродуманной и

противоречивой политики, причем ответственность за это должны нести обе ведущие американские партии.²⁵¹ В последние месяцы пребывания у власти Л. Джонсона 6 марта 1968 года президент также направил в конгресс послание «Забывтые американцы», в котором в частности говорилось: «Мы должны с уважением относиться к национальному достоинству индейцев и их особому положению. Мы должны подтвердить право коренных американцев оставаться индейцами, одновременно обладающими правами американских граждан. Мы обязаны, наконец, заверить их в том, что особые отношения коренных жителей и их правительства будут продолжать существовать и укрепляться».²⁵²

В 60-е годы XX века индейцы от мирных требований перешли к активным выступлениям. Была проведена Чикагская конференция 210-ти индейских племен в июне 1961 года, результатом которой явилась Декларация целей движения индейцев, отправленная в адрес администрации президента Джона Кеннеди.²⁵³ Документ, в котором была прописана позиция коренных народов об их месте в современном американском обществе. В Декларации излагались основные требования, такие как: вернуть земли, отнятые у индейцев в 1940-50 гг.; выплатить племенам деньги за земли, незаконно захваченные белыми; выделять племенам фонды для развития экономики; принять законы, охраняющие право индейцев на водные ресурсы в резервациях; провести демаркацию границ резерваций, чтобы предотвратить проникновение в них белых; выполнить обязательства, взятые на себя Соединенными Штатами по договорам с индейцами.²⁵⁴

Было создано Движение американских индейцев в 1968 году, которое до сих пор остается одной из самых влиятельных и авторитетных организаций

²⁵¹ См.: Тишков В.А. Коренное население Северной Америки в современном мире. – М.: Наука, 1990. – С.103.

²⁵² См.: Weekly compilation of Presidential documents. – 1968. - № 10. – P.438.

²⁵³ См.: Christopher K. Riggs. American Indians, Economic Development, and Self-Determination in the 1960s // The Pacific Historical Review. – Vol.69. - № 3. – 2000. – P.437.

²⁵⁴ См.: Джейн Б. Катц. Дайте мне стать свободным человеком. Документальная история индейского сопротивления. / Перевод с английского Н.В. Высоцкой. – М.: Прогресс, 1984. – С.167.

коренного населения Америки.²⁵⁵ Проходили многочисленные выступления индейцев за права на пользование землей, на охоту и рыболовство, вожди племен проводили свои съезды в Денвере, Альбукерке, Детройте. В 1969 году группа индейских активистов захватила пустующую тюрьму на острове Алякатрас, эта манифестация привлекла внимание широкой общественности к индейской проблеме и стимулировала ряд новых выступлений. Участники этой акции объявили о намерении восстановить над островом индейский суверенитет, превратив его в центр культурного возрождения аборигенных народов США.²⁵⁶ В 1972 году был организован поход протеста на Вашингтон «тропой нарушенных договоров».

Кульминацией стало вооруженное сопротивление индейцев в городке Вундед-Ни в 1973 году, которое взбудоражило весь мир и привлекло внимание мировой общественности к проблемам Североамериканских индейцев.²⁵⁷ После столкновений в Вундед-Ни Конгресс принял в 1974 году два важных закона – об индейском самоуправлении и о содействии экономическому развитию общин. Первый из них подтверждал некоторые привилегии индейских общин, а второй гарантировал финансовую помощь их планам в области улучшения экономического положения резерваций. В 1979 году эти меры были дополнены законом о свободе исповедания традиционных индейских религий, что предоставило, наконец, коренному населению свободу совести. Эти акты, затрагивая социальную, экономическую и духовную жизнь индейцев, стали формальной основой современной политики федерального правительства,

²⁵⁵ См.: Donald A. Grinde, Jr. *Native American Rights and the American Indian Movement / Native Americans* / Edited by Donald A. Grinde, Jr. – Printed in the United States of America by CQ Press, Washington, DC, 2002. – P.185.

²⁵⁶ См.: Robert Odawi Porter. *Sovereignty, Colonialism and the Indigenous Nations: A Reader*. – Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2005. – P.7.

²⁵⁷ В 1973 году вооруженные индейцы племени сиу захватили поселок Вундед-Ни в Южной Дакоте, объявив его территорией свободной от бледнолицых и независимым индейским государством Оглала-Сиу. Семидесятидневная осада повстанцев полицией и фэбээровцами, перестрелки, переговоры, обращение индейских старейшин в ООН, эмоциональные репортажи с места событий, а также отказ знаменитого Марлона Брандо от «Оскара» за роль в «Крестном отце» в знак протеста против индейской политики США – все это создавало индейцам еще больший ореол героев и борцов за свободу.

признавшего таким образом наличие особых отношений между ним и племенами.

Однако дальше декларации подобных принципов правящие круги США не пошли. Обсуждение законопроектов, предусматривающих конкретные меры по увеличению помощи индейцам и по расширению прав общин, натолкнулось на противодействие большинства законодателей. Так, например, произошло с законопроектом о наделении советов племен правом вступать в переговоры о разработке недр резерваций без санкций Бюро по делам индейцев, о праве аннулировать невыгодные для них контракты с крупными корпорациями, о создании дополнительного фонда содействия социально-экономическому прогрессу индейских территорий.²⁵⁸

В 1976 году, когда США отмечали 200-летие своей независимости, индейцы и их сторонники организовали марш через весь континент, с тем, чтобы напомнить всем, что в 1776 году в составе английских колоний, расположенных вдоль Атлантического побережья и положивших начало США, было всего 13 штатов. В течение ста лет американцы захватили западные земли, образующие их нынешнюю материковую территорию, простирающуюся от Атлантического до Тихого океана. В процессе этих захватов были уничтожены, покорены, изгнаны или заточены в резервации коренные индейские народности.

И как справедливо отмечает профессор университета Индианы Дэвид Уильямс во многих штата сегодня от индейцев остались лишь названия населенных пунктов, рек и т.д. Даже сам штат Индиана, названный так в честь Американских индейцев, сегодня не имеет на своей территории каких-либо индейских поселений, все индейцы были депортированы с его территории еще в начале XIX века.²⁵⁹ В штате Виржиния, где некогда существовал могущественный союз индейцев Поухатан, в 1940 году насчитывалось всего

²⁵⁸ См.: Джейн Б. Катц. Дайте мне стать свободным человеком. Документальная история индейского сопротивления. / Перевод с английского Н.В. Высоцкой. – М.: Прогресс, 1984. – С.11.

²⁵⁹ См.: David Williams. Legitimation, and Statutory Interpretation: Conquest, Consent, and Community in Federal Indian Law // Virginia Law Review. – Vol.80. - № 2. – 1994. – P.499.

198 индейцев, зато названия рек Потомак и Шенандоа, а также залив Чисапик имеют индейское происхождение.²⁶⁰ В литературе можно встретить подробное описание происхождения названий, а также их значение в индейских языках различных населенных пунктов, рек и гор в США, например: Оклахома, Миссисипи, Миссури, Аппалачи, Теннесси, Арканзас, Алабама и т.д.²⁶¹

Известный актер и активист борьбы за права коренных народов США Рассел Минс, выступая в 1977 году в Женеве перед Комиссией ООН по правам человека, отметил, что единственные, кто не представлен в Организации Объединенных Наций это Американские индейцы. Он призвал мировую общественность остановить геноцид индейцев и обратить свое внимание на их бедственное положение.²⁶² Большим событием этих лет стал также «самый долгий поход» в 1978 году, который продолжался пять месяцев, его участники, представители всех индейских племен, прошли тысячи километров через 11 штатов, чтобы предъявить требования о возврате земель и об улучшении условий их жизни.

Данный период времени (1960 – 1970 гг.) можно охарактеризовать, как новый этап в истории Североамериканских индейцев – этап активной борьбы и начало возрождения самобытности и национального самосознания коренных народов Северной Америки. В этот период активизируются также движения Афроамериканцев за свои гражданские права и антивоенные выступления молодежи. Однако два фактора отличают индейское движение от движений других национальных меньшинств Соединенных Штатов. Во-первых, наличие земельной собственности у индейцев и, во-вторых, осознание того, что они — коренные обитатели континента, древнейшая часть его населения. Почти все выступления индейцев выдвигали в основном следующие требования:

²⁶⁰ См.: Karla Smith. *Virginia Native Peoples*. – Chicago, Illinois: Heinemann Library, 2003. – P.37, 43.

²⁶¹ См.: Cushman H.B. *History of the Choctaw, Chickasaw and Natchez Indians* / Edited with a foreword by Angie Debo. – Published by the University of Oklahoma Press, Norman, 1999. – P.477.

²⁶² См.: Bob Blaisdell. *Great Speeches by Native Americans*. – Mineola, New York: Dover Publications, Inc, 2000. – P.214.

закрепление права на резервационные земли по договорам, заключенным в XVIII—XIX вв.; сохранение культуры, языка и традиций; признание права на самоопределение и возможность самим распоряжаться своими делами в пределах резервации.

В 1824 году правительством США было создано Бюро по делам индейцев, которое стало посредником между государством и индейскими резервациями. С помощью этого органа федеральное правительство осуществляло контроль над резервациями, так как сами коренные жители считались «некомпетентными» вести свои дела. Чиновники Бюро погрязли в коррупции и самоуправстве, занимались разбазариванием земель и денежных фондов. В 60-х годах XX века появилось значительное число индейских организаций, в том числе и контролирующих Бюро по делам индейцев. Летом 1979 года в Нью-Йорке у здания ООН, в Вашингтоне, Миннеаполисе и других городах прошли массовые демонстрации индейцев, направленные против деятельности Бюро, в котором многие видят причину своего обнищания. Однако закрытие Бюро по делам индейцев означало бы прекращение специального статуса индейцев как подопечных, который в свою очередь предполагает сохранение за ними резервационных земель, не облагаемых налогом. Поэтому многие активисты движения Североамериканских индейцев считают необходимым реорганизовать Бюро из аппарата «колониального управления» в учреждение, управляемое самими индейцами. При этом сохранились бы все специфические права коренных американцев, которых они добились в результате своей борьбы.

В результате массовой борьбы за гражданские права в США ряд несправедливостей в отношении индейцев был устранен. В 1968 году был принят важный Закон о Гражданских Правах Индейцев, который имеет конкретное положение о защите гражданских прав индейцев в резервации. Несмотря на то, что некоторые индейские общины выступали против этого закона, считая, что он противоречит их традиционному методу управления, в частности пуэблос, он все-таки явился определенным позитивным шагом

правительства США в этом направлении.²⁶³ В 1972 году был принят Закон об Образовании Индейцев, в 1975 году Закон о Самоопределении и Образовании Индейцев, которые создали ныне существующую систему взаимоотношений. Более 1200 школ и интернатов, ранее курируемых Бюро по делам индейцев, перешли в ведение администраций индейских сообществ с целью культурного возрождения. Учебные программы в школах были пересмотрены, введены специальные курсы истории и культуры индейских народов, изменилась концепция обучения детей с учетом традиционного педагогического опыта. Среди нового поколения индейцев начали постепенно пробуждаться интерес к культуре их предков и стремление обеспечить своему народу более достойную жизнь. Индейцы получили право самоуправления, а также прямого контроля над своими финансами, системой образования и пр. В результате, уровень жизни и образования коренных обитателей Америки заметно выросли. Появились многочисленные индейские писатели, художники, философы, актеры и т.д. Однако законы 70-х годов в принципе не создали для индейских общин каких-то новых статусных льгот, а лишь до определенной степени исправляли допущенные в период терминации злоупотребления и несправедливость по отношению к коренным американцам.

За время пребывания у власти президента Р. Рейгана положение коренного населения страны существенно ухудшилось. Ссылаясь на угрозу, исходящую от Советского Союза администрация Рейгана резко увеличила военные расходы за счет средств, отпускаемых на социальные нужды. Все это сильно отразилось на программах помощи коренным американцам, которые были сокращены более чем на треть. Формально президент подтвердил особую ответственность федерального правительства перед общинами и одновременно выразил надежду как можно скорее покончить с ролью «Великого отца», которую оно играло по отношению к индейскому населению, передав в руки аборигенов контроль над их делами. Однако на практике развитие

²⁶³ См.: Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. Монография. – М.: Издательство РУДН, 1997. – С.194.

самоопределения индейцев и уменьшение их зависимости от правительства Рейган рассматривал в первую очередь как сокращение затрат на их социальные нужды и предоставляемые им денежные субсидии.

Индейцы сравнивали правление Р. Рейгана с политикой генерала Д. Кастера, который когда-то безжалостно уничтожал мирные индейские поселения. Администрация, сокращая социальные программы, ставила на грань выживания 70 % индейского населения, которое только благодаря этим программам влачило жалкое существование. Людям не на что было купить еду и одежду, появилась огромная безработица, закрывали школы и больницы.²⁶⁴ Финансовые ассигнования на медицинскую помощь жителям отдаленных резерваций были сокращены в 1982 году на 21% и полностью исключены из бюджета 1983 года. В результате в резервациях многие индейцы остались без всякой медицинской помощи. Средства на жилищное строительство были урезаны с 321 млн. долларов в 1982 году до 32 млн. долларов в 1983 году.²⁶⁵ Резервации называли «островками третьего мира» внутри Соединенных Штатов Америки.

В это же время, на международном уровне, в 1982 году на сессии Генеральной Ассамблеи ООН Испания вместе с некоторыми европейскими и всеми американскими государствами предложила провозгласить 1992 год годом официального празднования 500-летия открытия Америки Христофором Колумбом. Разгорелись горячие дебаты по поводу этого празднования, которые получили широкое освещение в средствах массовой информации. Крайне негативную позицию заняли африканские государства, заявив о неприемлемости устраивать в ООН «праздник колониализма». Скандинавские страны также высказались против, утверждая, что их предки первыми достигли континента. Однако незамеченными остались вопросы крупномасштабных актов геноцида, совершавшихся на американском континенте, где за эти пять

²⁶⁴ См.: Бурстин А. Американцы: демократический опыт. – М.: Просвещение. – 1993. – С.96.

²⁶⁵ См.: Джейн Б. Катц. Дайте мне стать свободным человеком. Документальная история индейского сопротивления. / Перевод с английского Н.В. Высоцкой. – М.: Прогресс, 1984. – С.12.

столетий с момента открытия Америки были истреблены целые народы, населявшие материк тысячи лет. Жертвами жестокой войны стали миллионы мужчин, женщин и детей, те же кто выжил, были обречены на жалкое существование. Как справедливо отмечает в своей диссертации Ананидзе Ф.Р.: «Историю нельзя переписать заново. Прошлое не зачеркнуть».²⁶⁶ В итоге ООН вместо провозглашения и празднования 500-летия открытия Америки, объявила 1993 год годом коренных народов.

Исторический опыт борьбы коренных американцев дал в итоге свои плоды. Сегодня характерной чертой политического самосознания индейцев США является их выступление на международных форумах, где все большее внимание уделяется правовым вопросам. Коренные жители Америки пытаются добиться признания договоров с индейцами в качестве международно-правовых документов и привлечь правительство США к международному суду по обвинению в геноциде.²⁶⁷ Многие современные исследователи называют действия властей США по отношению к индейцам не иначе как геноцид коренного населения Америки. Как известно впервые термин «геноцид» появился в 1933 году на конференции в Мадриде по унификации международного уголовного законодательства, где польский юрист еврейского происхождения Рафаэль Лемкин впервые использовал это слово, образованное путем стыковки греческого *genos* – «род, племя» и латинского *caedo* – «убиваю». В 1945 году этот термин был использован в юридической практике – на Нюрнбергском процессе над нацистскими военными преступниками.

В США организации индейцев и ряд историков доказывают, что в отношении коренных обитателей американского континента был осуществлен акт геноцида, поскольку число краснокожих американцев сократилось

²⁶⁶ См.: Ананидзе Ф.Р. Международно-правовые проблемы защиты прав коренных народов. – Дисс. ... на соискание ученой степени канд. юрид. наук. – Москва. – 1996. – С.3.

²⁶⁷ В 1982 году в городе Дэвис (Калифорния, США) Движением американских индейцев был проведен Первый международный индейский трибунал по экономическим последствиям внутренней и внешней политики США, который собрал 450 индейских делегатов от 150 племен Северной, Центральной и Южной Америки. На форуме были обнародованы документы милитаристской внешней политики США.

ориентировочно с 15 млн. с середины XV века до чуть более 200 тыс. в 1910-м году.²⁶⁸ Впервые эта теория была высказана историком Ричардом Динноном в 1972 году опубликовавшим исследование «Американский Индеец: Первая Жертва».²⁶⁹ В Южной Америке коренное население сократилось после контакта с европейцами с 70 млн. до 3,5 млн. к середине XVII века.²⁷⁰ В 1993 году профессор этнологии Университета Колорадо Вард Черчилль в своей книге «Битва за Землю», утверждал, что геноцида, подобного индейскому, не было в человеческой истории.²⁷¹ Массовое физическое уничтожение индейцев – исторический пример неслыханного геноцида, сопоставимого с Холокостом. В американской юридической литературе середины XX века встречаются сравнения положения индейцев с положением евреев в фашистской Германии.²⁷² Белые завоеватели применяли отработанные и проверенные временем приемы: от разделяй и властвуй – до прямого уничтожения. Зная о межплеменных противоречиях, ловко используя их, европейцы обманом натравливали одни племена на другие, а потом уничтожали и тех и других. Индейцы не могли противостоять экономической и военной силе, а также политическим приемам европейских завоевателей. К середине XIX столетия только некоторые племена индейцев еще пытались предпринимать попытки силового противостояния, но это уже были отдельные партизанские стычки, и в историческом плане война была проиграна.

Противники «геноцида индейцев» утверждают, что вражда и жестокость в отношениях между краснокожими и белыми были обоюдными, причем и индейцы, и белые уничтожали мирное население, принадлежавшее к иной расе. Во многих случаях жестокость индейцев поражала европейцев. Более того,

²⁶⁸ См.: Milner S. Ball. Constitution, Court, Indian Tribes // American Bar Foundation Research Journal. – Vol.12. - № 1. – 1987. – P.3.

²⁶⁹ См.: The American Indian: The First Victim. / Ed. by Jay David, 1972.

²⁷⁰ См.: Maivan Clech Lam. At the Edge of the State: Indigenous Peoples and Self-Determination. – Manufactured in the United States of America: Transnational Publishers, Inc., 2000. – P.29.

²⁷¹ См.: Ward Churchill. Struggle for the Land: Indigenous Resistance to Genocide, Ecocide and Expropriation in Contemporary North America. – Common Courage Press, 1993.

²⁷² См.: Felix S. Cohen. The Erosion of Indian Rights, 1950-1953: A Case Study in Bureaucracy // The Yale Law Journal. – Vol.62. - № 3. – 1953. – P.390.

индейцы сами практиковали геноцид, так, например, в начале XVIII века ирокезы практически полностью вырезали племя гуронов – из 20 тыс. человек в живых осталось менее 200.²⁷³ Однако нужно отметить также, что подавляющее большинство индейцев, скорее всего, погибли не от мечей и пуль, а из-за болезней, занесенных европейскими колонистами. Наиболее смертоносной оказалась оспа. Индейцы не просто умирали от нее, они слабели от болезни и оказывались неспособными позаботиться о себе, т.е. умирали с голоду. Другими болезнями стали тиф, дифтерия, бубонная чума, холера, корь и т.д.

Известный историк медицины Альфред Косби в книге «Обмен Колумба: Биологические и Культурные Последствия 1492 года» доказывает, что именно болезни стали причиной 75-90% смертей индейцев.²⁷⁴ Есть неоспоримые факты, которые подтверждают эту теорию. Так, например, в 1850 году Калифорния стала 31-м штатом США. Тогда местные чиновники подсчитали, что численность местных индейцев составляет 150-200 тыс. человек. К концу столетия их осталось около 15 тыс. За все это время между индейцами и белыми не происходило крупных войн. Виновниками гибели индейцев стали болезни и голод.

Дэвид Стэннارد автор книги «Американский Геноцид: Завоевание Нового Мира» доказывает, что действия белых напоминают действия нацистов по отношению к евреям. Евреи также погибали от болезней и голода, инспирированными нацистами. Он приводит ряд примеров, когда европейцы снабжали индейцев одеялами, которыми накрывались больные оспой – они делали это осознано, зная, что оспа заразна.²⁷⁵ Большинство современных авторов согласны, что история отношений европейцев и американцев с индейцами пестрит многочисленными фактами ущемления прав коренных

²⁷³ См.: John Tebbel, Keith Jennison. American Indian Wars. – Castle Books, 2003.

²⁷⁴ См.: Alfred W. Crosby. The Columbian Exchange: Biological & Cultural Consequences of 1492. - Greenwood Press, 1972.

²⁷⁵ См.: David E. Stannard. American Holocaust: The Conquest of the New World. - Oxford University Press, 1993.

народов.²⁷⁶ Доказано, что белые вырезали индейские поселения, изгоняли их из родных мест, лишали продовольственной базы (например, в середине XIX века американцы уничтожали бизонов, чтобы ослабить племена прерий), обманывали, нарушали договоры и пр. Сегодня для американского общества также характерно безразличие к живущим ныне индейцам. Как отмечает Фергус Бордвич, разъезжая на «Гранд Чероки» и «Понтиаках», производя вертолеты «Киова» и «Апачи», используя ракеты «Томагавк», многие американцы даже не знают о существовании индейцев и их бедственном положении.²⁷⁷

И до сих пор в Америке существует определенная дискриминация по отношению к коренным жителям континента, так например, при изучении истории в американских школах и вузах, поражения индейцев в столкновениях с регулярной армией США называют величайшими победами, а поражения американских войск в сражениях с индейскими войнами называют “massacre” – резня.²⁷⁸ Поэтому сегодня необходимо проводить разъяснительную работу среди широких слоев населения с целью поддержки принимаемых правительством мер по обеспечению прав и благосостояния коренных народов. В этой связи одной из первоочередных задач является обзор и пересмотр истории страны и учебных материалов с учетом мнения самих индейцев.

Настало время осудить все те акты зверств и бесчеловечности, которые были совершены колонизаторами в процессе покорения коренных народов, а также стереотипные теории, рассматривающие коренные народы как дикие и отсталые, придуманные самими колонизаторами с целью оправдания своих антигуманных акций против коренных народов. Не в меньшей мере следует осудить такие общеизвестные правовые концепции и институты, как «первооткрывательство», «фактическое заселение», «ничейная земля»,

²⁷⁶ Интересен тот факт, что в 2005 году парламент штата Массачусетс отменил закон, действовавший 330 лет. Он запрещал индейцам посещать город Бостон.

²⁷⁷ См.: Fergus M. Bordewich. *Killing the White Man's Indian. Reinventing Native Americans at the End of the Twentieth Century.* – New York: Doubleday, 1996. – P.17.

²⁷⁸ См., например: Edward Eggleston. *A History of the United States and Its People.* – USA: Lost Classics Book Co., 2001. – P.29.

«попечительство» и др., в основу которых легли вышеприведенные теории и взгляды. В тоже время, как отмечает профессор Стивен Певар, трудно дать точный прогноз развития прав коренных народов Америки в будущем, сегодняшняя политика самоопределения завтра вновь может смениться политикой терминации.²⁷⁹

Однако следует согласиться, что бесспорным итогом борьбы индейцев за свои права стал довольно высокий уровень самоуправления индейских общин, отвоеванные ими гарантии контроля резервационных земель и права на сохранение и развитие собственной культуры и традиций. Последние десятилетия длительной эволюции прав коренных народов Северной Америки составляют особый период. Аборигены США были поставлены перед решением вполне конкретной задачи – выживание и сохранение в будущем их социально-культурной целостности и специфики или же скорое завершение давно идущей трансформации их общества и ассимиляции в доминирующей американской среде. Они выбрали первое, и как отмечает профессор Тишков В.А. взяли своего рода «исторический реванш».²⁸⁰ То есть осуществили поворот процессов среди индейских народов в сторону обратную от ассимиляции. В тоже время остаются нерешенными ряд социальных проблем, борьба с бедностью, неграмотностью, проблемы здравоохранения и т.д. Необходимо и дальше на законодательном уровне развивать и укреплять права и свободы лиц, относящихся к коренному населению Америки.

3.2. Современное регулирование прав коренных народов в США.

В декабре 2007 года внимание мировой общественности было приковано к событиям на Западе США, где индейцы Сиу объявили о своей независимости

²⁷⁹ См.: Stephen L. Pevar. *The Rights of Indians and Tribes: The Authoritative ACLU Guide to Indian and Tribal Rights*. Third Edition. – New York University Press. – 2004. – P.13.

²⁸⁰ См.: Тишков В.А. *Коренное население Северной Америки в современном мире*. – М.: Наука, 1990. – С.386.

и отделении от Соединенных Штатов Америки в свете косовских событий. Вообще, следует заметить, что Североамериканские индейцы являются наиболее активными и яростными борцами за права коренных народов, они воодушевляют и подают пример остальным представителям аборигенных народов. Коренные народы Северной Америки больше других испытали трагедию жестокой колонизации, физическое уничтожение и вымирание целых народов.

Однако, в результате длительного самобытного развития индейские народы Америки создали уникальную культуру, внося тем самым большой вклад в мировую цивилизацию. История распорядилась так, что уникальная культура коренного населения Америки, оторвавшись от трагической судьбы своих создателей и прямых носителей, получила поистине глобальное распространение в качестве экзотического компонента современной массовой культуры, перешагнув национальные, языковые и даже континентальные границы. Их культура доказала свою устойчивость, гибкость и независимость, несмотря на согласованные усилия, направленные на ее разрушение.

Во второй половине XIX в. складывается самостоятельная научная дисциплина — индеанистика, изучающая историю, образ жизни и культуру индейцев. Один из ее основоположников, Льюис Генри Морган, изучая общественную жизнь индейцев, пришел к выводам фундаментального значения для древней истории человечества.²⁸¹ Свой вклад в изучение истории и культуры аборигенов Америки внесли также и наши соотечественники.²⁸² В России и Германии действуют крупные общества индеанистов, которые

²⁸¹ См.: Тишков В.А. Коренное население Северной Америки в современном мире. – М.: Наука, 1990. – С.4.

²⁸² Надо отметить, что еще в дореволюционной России, а затем и в молодой Советской республике индейцы Северной Америки пользовались большой популярностью. В первую очередь, конечно, как благородные герои романов, а также как жертвы наступления европейской цивилизации, втянутые в неравную войну. Это неизбежно вызывало симпатию и восхищение, и эта тема отражена в творчестве Пушкина, Полежаева, Чехова, Бунина, Пришвина, Маяковского, Гумилева и др. Индейская тематика прослеживается в работах известных русских художников Н.И. Фешина, Н. Рериха. Великий князь Алексей Романов в 1872 году осуществил мечту своей юности – поохотился с индейцами на бизонов в американских прериях.

проводят культурные мероприятия, встречи, фестивали, конференции и постоянно взаимодействуют с представителями Североамериканских племен. Сейчас коренные народы Америки пытаются сохранить свою идентичность и вести традиционный образ жизни, однако именно они в силу своей малочисленности наиболее уязвимы перед таким явлением как глобализация.²⁸³ Утрата ими своей национально-культурной самобытности наносит непоправимый урон мировой палитре культурного многообразия. Поэтому сегодня мировую общественность глубоко волнуют нынешнее положение американских индейцев, их борьба за свои права и сохранение культурной самобытности.

Сегодня правительство США выделяет достаточно большие средства из бюджета для решения проблем коренного населения Америки. И это естественно, государство должно обеспечивать стабильность и безопасность, а наличие самостоятельных территорий с населением, претендующим на независимость и полный суверенитет, - это бомба замедленного действия. Поэтому действия американских властей, направленные на добровольную ассимиляцию индейцев совершенно логичны. Современная цивилизация диктует свои законы. Возможность получить высшее образование и хорошую работу подталкивает молодых жителей резерваций к желанию уехать из этих мест.²⁸⁴ Сегодня индейцы хорошо организованы и умело пользуются плодами цивилизации.

Однако вопреки распространенному мнению, американец не получает от федеральных властей США денег и льгот только за то, что в его жилах течет индейская кровь. Финансовые выплаты производятся тем индейцам (и

²⁸³ Интересное мнение о глобализации высказывает профессор Покровский Н.Е.: «Важной особенностью глобализации становится то, что она проникает в самые глубины социальных структур, превращая их в носителей новых смыслов. Это касается таких локальных ценностей, как традиции, обычаи, привычки, практики местных сообществ и др.» / См.: Покровский Н.Е. Горячее дыхание глобализации // Вестник института Кеннана в России. – 2007. – Выпуск 12. – С.34.

²⁸⁴ Справедливости ради, необходимо отметить, что уровень жизни индейцев в резервациях, условия их жизни, возможности учебы и работы, медицинская помощь и государственные субсидии – в значительной степени превышают уровень жизни наших российских коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

потомкам индейцев), которые в состоянии доказать, что их (или их предков) собственность была реквизирована властями США. В остальных случаях, федеральные дотации и гранты получают индейские племена, которые самостоятельно распределяют их среди своих членов (иногда власти отправляют чеки властям племен, иногда – отдельным индейцам напрямую).

В настоящее время стремительно возрождается религия и культура Североамериканских индейцев. Хотя в свое время еще «Отцы основатели» предрекали исчезновение «дикарей» с континента.²⁸⁵ Тем не менее, культура, религия и философия коренных жителей распространилась по всему свету. В Европе и Азии проявляют особый интерес к культуре и традициям коренных народов Америки. Индейские сувениры пользуются популярностью практически во всех странах. В США даже был принят закон, запрещающий производить и продавать индейские сувениры, сделанные не индейцами.²⁸⁶ Популярен образ индейцев в профессиональном спорте Америки, где до сих пор идут споры о правомерности использования таких названий, как: Чикагские черные ястребы, Кливлендские индейцы, Канзаские вожди, Вашингтонские краснокожие и т.д.²⁸⁷

Во всем мире проявляется интерес к образу жизни, философии и религии коренных народов Америки. Индейские верования существенно отличаются от европейских религий, они не имеют в своей основе каких-либо догм, но придают значение священным землям (например, «Черные холмы» у сиу, «Священные горы» у навахо) и сама земля для индейцев является живой, одухотворенной. Таким образом, вся наша планета считается у индейцев священной и должна охраняться.²⁸⁸ Именно поэтому до сих пор у коренных

²⁸⁵ См.: Robert A. Williams, Jr. *Teacher's Manual to accompany Cases and Materials on Federal Indian Law*. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.128.

²⁸⁶ См.: William J. Hapiuk, Jr. *Of Kitsch and Kachinas: A Critical Analysis of the "Indian Arts and Crafts Act of 1990"* // *Stanford Law Review*. – Vol.53. - № 4. – 2001. – P.1009.

²⁸⁷ См.: *A Public Accommodation Challenge to the Use of Indian Team Names and Mascots in Professional Sports* // *Harvard Law Review*. – Vol.112. - № 4. – 1999. – P.904.

²⁸⁸ См.: Richard Herz. *Legal Protection for Indigenous Cultures: Sacred Sites and Communal Rights* // *Virginia Law Review*. – Vol.79. - № 3. - P.715-716.

народов Северной Америки так сильны территориальные претензии к правительству США. Индейцы сегодня имеют свободный доступ ко многим природным памятникам и заповедникам, даже к тем, которые находятся за пределами их резерваций, как например, Гранд Каньон.²⁸⁹

Америка – страна религиозной свободы. Однако лишь в отношении индейцев принят особый закон, который позволяет им свободно практиковать свой религиозный культ. Закон о религиозной свободе Американских индейцев 1978 года стал своего рода гарантией свободы вероисповедания индейцев, которым раньше запрещалось практиковать свои религиозные культы.²⁹⁰ Дело в том, что для исполнения большинства обрядов требуются орлиные перья, но орлы в США защищены законом, и охота на них запрещена. Для индейцев сделано исключение: только члены племен могут приобретать орлиные перья, однако им запрещено продавать или передавать их неиндейцам.

Современная Америка уже не та, что была 150 лет назад. Девятнадцатый век был наполнен многочисленными вооруженными конфликтами между колонистами и коренным населением Америки, так называемые индейские войны унесли десятки тысяч жизней с обеих сторон. Сейчас борьба коренных народов за свои права перенеслась с полей сражений в залы судебных заседаний. Все больше молодых людей получают юридическое образование и применяют свои знания на практике, отстаивая интересы своего народа. Зачастую это делается ими весьма успешно и приводит к значительным результатам, иногда даже на государственном уровне.

Так, например, правительство Канады летом 2008 года официально принесло свои извинения за многолетнее унижение и страдание коренных народов, которое было им причинено в период колонизации их земель.

²⁸⁹ См.: Richard F. Stoffle, David B. Halmo, Diane E. Austin. Cultural Landscapes and Traditional Cultural Properties: A Southern Paiute View of the Grand Canyon and Colorado River // *American Indian Quarterly*. – Vol.21. - № 2. – 1997. – P.229.

²⁹⁰ См.: Lee Irwin. Freedom, Law, and Prophecy: A Brief History of Native American Religious Resistance // *American Indian Quarterly*. – Vol.21. - № 1, Special Issue: To Hear the Eagles Cry: Contemporary Themes in Native American Spirituality: Part III: Historical Reflections. – 1997. – P.35.

Канадские власти извинились за то, что принудительно заставили 150 тысяч детей местных индейцев учиться в государственных христианских школах. Премьер-министр Канады Стефан Харпер принес извинения на заседании парламента в Оттаве в присутствии сотен бывших школьников и назвал все это печальной главой в истории своей страны. Школы-интернаты, спонсируемые государством и контролируемые церковью, существовали с конца XIX века и до 1990-х годов. Целью этих заведений была насильственная интеграция детей аборигенов в канадское общество, языковую среду и культуру.²⁹¹ Их также называли «индейскими школами». Известно множество фактов физического и сексуального насилия, которому подвергались ученики. Их били и мыли рот с мылом, если они осмеливались разговаривать на своем родном языке. Многие из них надолго теряли связь со своими родителями.

С 1874 года на территории Канады было образовано 132 школы-интерната, в которые помещали детей индейцев и инуитов, а также детей от смешанных браков, чтобы «христианизировать и цивилизовать» местное население. Представители христианских церквей, руководившие интернатами, пытались внушить детям мысль об ущербности их национальной культуры и религиозных верований. Христианские церкви Канады извинились за действия своих предшественников еще в 80-х годах XX столетия. Теперь настал черед правительства и кроме извинений семьи бывших учеников получают в качестве компенсации за страдания два миллиарда канадских долларов (1,9 млрд. американских долларов), выплату которых взяли на себя правительство страны и руководство канадской христианской церкви.

Австралия, где в отношении аборигенов проводилась похожая политика, также принесла извинения в феврале 2008 года. Теперь настал черед США, и будем надеяться, что новое руководство страны также принесет свои извинения представителям коренных народов за многолетние нарушения их прав и

²⁹¹ См.: Eric Johnston, Diane Longboat. Sovereignty, Jurisdiction, and Guiding Principles in Aboriginal Education in Canada // The Canadian Journal of Native Studies. – Vol.VI. - № 1. – 1986. – P.173.

свобод.²⁹² Антииндейский расизм — позорная глава истории США. Более 150 лет индейцы не считались гражданами Соединенных Штатов, между тем, как и федеральные власти, и власти отдельных штатов бесцеремонно распоряжались участью этих «чужеземцев». Характерен следующий, казалось бы, невероятный факт. Законодательное собрание штата Колорадо некогда совершенно серьезно обсуждало проект закона, по которому на территории штата предполагалось истребить всех скунсов и индейцев. Согласно этому проекту, люди, с успехом охотившиеся на скунсов или индейцев, должны были получать также определенные денежные вознаграждения.

Как отмечает американский профессор истории Джон Уайт, компромисс между белыми и индейцами был невозможен. Конец этой неравной борьбы был предрешен: образ жизни индейцев должен был быть окончательно разрушен, ибо был прямой противоположностью образу жизни и представлениям белого человека, для которого индеец был абсолютно непонятен и пугающе непредсказуем, а страх, как известно, рождает ненависть.

К тому же, к несчастью для американских индейцев их контакт с европейцами произошел тогда, когда те проходили агрессивную, захватническую фазу в своем историческом развитии, а нарождающееся молодое американское государство шло железной безжалостной поступью промышленной революции. После гражданской войны и официального объявления президентом Мак-Кинли теории «предопределенной судьбы»²⁹³ как

²⁹² В 1978 году в США был принят Акт по защите индейских детей, который наложил запрет на принудительное изъятие детей из резерваций. До этого времени это было обычной практикой, в ходе которой некоторые племена лишились целого поколения детей. Власти США до сих пор не принесли свои извинения за эти деяния. См. более подробно: Privatization of Federal Indian Schools: A Legal Uncertainty // Harvard Law Review. – Vol.116. - № 5. – 2003. – P.1455.

²⁹³ Теория «предопределенной судьбы» была сформулирована в первой половине XIX века. Она провозглашала «естественное» превосходство американских порядков и самих американцев над другими странами и людьми, что давало США, по мнению разработчиков этой теории, право не считаться с интересами «отсталых» народов как внутри страны, так и за рубежом. В конце XIX столетия теория «предопределенной судьбы» стала официальной доктриной республиканской партии, от которой У. Мак-Кинли баллотировался на пост президента в 1896 году и одержал победу.

основы американской политики стало ясно, что индейцам нет места в Америке.²⁹⁴

В США сегодня прямо признается действие 51 правовой системы. Каждый уровень власти с США институционализирован в системе органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Каждая правовая система имеет конституцию, причем конституции штатов очень разнообразны и приняты в разное время. Особенность американской модели федерации заключается в том, что основные законодательные полномочия принадлежат штатам, в то время как за федеральной властью признаются только остаточные полномочия. Гражданское, семейное, наследственное, договорное, деликтное, земельное, страховое право существенно различаются в зависимости от штата. США можно охарактеризовать как гигантский политико-правовой полигон, на котором каждый штат испытывает результаты развития собственного законодательства и судебной практики в том или ином направлении.²⁹⁵

Право Соединенных Штатов Америки сформировалось на базе права Великобритании, которое действовало на территории континента вплоть до войны за независимость. Право некоторых штатов также частично основано на законодательстве Франции и Испании, например Луизиана.²⁹⁶ Всего выделяют четыре источника права США, это: Конституция, Статуты (или законодательные акты), Правительственные распоряжения и обычаи, которые включают в себя также судебные прецеденты.²⁹⁷ Причем закон о судопроизводстве 1789 года предписывал судам при обнаружении пробела в федеральном праве обращаться к праву штатов. Современная американская практика показывает, что вполне допустимо восполнение пробелов в федеральном праве судами штатов.

²⁹⁴ См.: Джон Уайт. Индейцы Северной Америки. Быт, религия, культура / Пер. с англ. С.К. Меркулова. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2006. – С.13.

²⁹⁵ См.: Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. – Т.1. – М., 1998. – С.374.

²⁹⁶ См.: David M. Walker. The Oxford Companion to Law. – Oxford: Clarendon Press, 1980. – P.1255.

²⁹⁷ См.: The Oxford Companion to American Law / Editor in Chief Kermit L. Hall. – New York: Oxford University Press, 2002. – P.574.

Статус коренных народов США регулируется Конституцией США, федеральным законодательством, договорами США с индейскими племенами, судебными прецедентами, конституциями или уставами племен и в некоторой степени аборигенным правом. Упоминание о коренных народах с самого начала присутствовало в тексте Конституции США, в частности, в разделе 2 статьи 1 говорилось о «не платящих налоги индейцах». Эти положения были изменены поправкой XIX и поправкой XXVI, которые распространили на индейцев все права граждан США, включая избирательное право. Раздел 8 статьи 1 Конституции США наделяет федеральное правительство полномочиями поддерживать отношения с племенами. Кроме того, считается, что к индейским племенам, признанным правительством США, обычно применяются положения Конституции, которые содержат запреты для штатов. Такие как: заключать международные договоры, вступать в международные организации, выдавать свидетельства на каперство и репрессалии, производить денежную эмиссию, содержать войска или военные суды в мирное время, вступать в военные действия, облагать импорт и экспорт таможенными сборами и пошлинами и некоторые другие.²⁹⁸

Такое скупое упоминание об индейцах в Конституции США, основном законе государства, говорит о безразличии федеральных властей к нуждам коренных народов и к самому факту их существования.²⁹⁹ Это объясняется тем, что индейцы не принимали участия в создании этого документа, и поэтому законодатель не уделил им должного внимания.³⁰⁰ В то же время, как отмечают американские конституционалисты, упоминание индейцев в конституции США говорит о том, что в стране помимо органов федеральной власти и власти штатов существует еще один уровень – это индейцы, которые хоть и

²⁹⁸ См.: Johnny H. Killian, George A. Costello. *The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation.* – Washington: US Government Printing Office. – 1996. – P.775.

²⁹⁹ См.: Philip P. Frickey. *Marshalling Past and Present: Colonialism, Constitutionalism, and Interpretation in Federal Indian Law* // *Harvard Law Review.* – Vol.107. - № 2. – 1993. – P.383.

³⁰⁰ См.: Nell Jessup Newton. *Federal Power over Indians: Its Sources, Scope, and Limitation* // *University of Pennsylvania Law Review.* – Vol.132. - № 2. – 1984. – P.241.

ограничены в своих полномочиях, все же являются носителями определенных суверенных прав на территории своих резерваций.³⁰¹

Соединенные Штаты Америки пошли по пути создания множественной системы актов о коренных народах на уровне федерального законодательства. В результате к настоящему времени число законодательных актов федерального уровня, затрагивающих правовой статус индейцев, не поддается подсчету. Они охватывают все стороны жизнедеятельности индейцев: права и свободы, племенная организация, здравоохранение, образование, хозяйствование, транспорт, коммунальное хозяйство и т.д. При этом только в 2005 году в Конгрессе США на рассмотрении находилось 469 биллей, в той или иной мере затрагивающих интересы коренных народов США и прямо упоминающих о них.³⁰²

Наиболее важные и фундаментальные нормы в области прав коренных народов кодифицированы в Своде законов США. В частности, раздел 25, состоящий из 44 глав со следующими названиями: «Бюро по делам индейцев», «Официальные лица по делам индейцев», «Комиссия по претензиям индейцев», «Осуществление США обязательств в отношении индейцев», «Защита индейцев», «Управление резервациями», «Образование», «Содействие социально-экономическому благополучию», «Право проезда через индейские территории», «Распределение индейских земель», «Наследование и распределение земель. Наследники», «Ирригация на индейских землях», «Сдача в аренду, продажа или уступка индейских земель», «Установленные индейские земли», «Конституционные права индейцев», «Распределение причитающихся средств», «Финансирование экономического развития индейцев и их организаций», «Здравоохранение», «Урегулирование индейских споров о земле», «Контроль племен за содействием получения образования в

³⁰¹ См.: Leonard W. Levy, Kenneth L. Karst. Encyclopedia of American Constitution. Second Edition. – Printed in the United States of America by Macmillan Reference USA, New York, 2000. – P.79.

³⁰² См.: Андреев К.Ю. Правовой статус коренных малочисленных народов в зарубежных странах. Справочник. – М.: РАН ИНИОН, 2006. – С.96.

колледже или университете», «Обеспечение помощи детям», «Программы бюро по делам индейцев» и др.³⁰³

Необходимо подчеркнуть, что законодательство США несет в себе отпечаток драматических событий, связанных с освоением переселенцами индейских земель. Особый характер отношений государства с коренными народами отражен в законодательстве закреплением принципа патернализма, суть которого заключается в ярко выраженном патронаже, установлении «отцовской» опеки индейцев. Причем реализация государственной политики в отношении коренных народов обеспечивается не коллегиальными органами государственного управления, а государственными чиновниками, наделенными широкой компетенцией по управлению.³⁰⁴

Особое своеобразие системе правового регулирования статуса индейцев придают договоры с индейскими племенами, на которых базируются, так называемые «доверительные отношения» между федеральным правительством США и индейскими племенами. На основе этих договоров осуществляется защита прав индейцев, хотя многие из них были заменены последующими соглашениями, нередко заключаемые с использованием недобросовестных методов. Обязательства, вытекающие из настоящих договоров, периодически нарушались правительством США и становились предметом судебных разбирательств.³⁰⁵

Индейцы США требуют, чтобы эти договоры рассматривались в качестве международных соглашений, так как в свое время представители метрополии, несмотря на свою убежденность в отсталости культуры и общественных отношений аборигенов, хорошо отдавали себе отчет в том, что они имеют дело и вступают в договорные отношения с суверенными народами со всеми

³⁰³ См.: David H. Getches, Charles F. Wilkinson, Robert A. Williams, Jr. *Cases and Materials on Federal Indian Law*. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.492.

³⁰⁴ См.: Королев С.Н. Проблема законодательства о коренных малочисленных народах Севера // *Государство и право*. – 1996. - № 1. – С.19.

³⁰⁵ См.: David E. Wilkins. *The Reinvigoration of the Doctrine of “Implied Repeals”*: A Requiem for Indigenous Treaty Rights // *The American Journal of Legal History*. – Vol.43. - № 1. – 1999. – P.1.

юридическими последствиями из этого для международных отношений того времени.³⁰⁶ Более того, сам факт заключения такого договора уже означал признание европейцами международной правосубъектности за коренными народами.

Этот вывод обусловлен также рядом обстоятельств. Так, например, большинство коренных народов имели свою территорию, отдельное, постоянное население, были способны вступать в международные отношения и имели четкие структуры правления. Таким образом, налицо четыре ключевых критерия, которые на протяжении всей истории международного права требовались для признания правосубъектности какого-либо политического образования по международному праву.³⁰⁷

В 1871 году Конгресс запретил исполнительной власти использовать в дальнейшем договорные формы урегулирования отношений с индейскими племенами. Настоящее положение нашло свое отражение также в Своде законов США (параграф 71). Однако заключенные до 1871 года соглашения остаются частью действующего права с той лишь оговоркой, что статья 6 Конституции США имеет перед ними преимущественную силу.

В Америке были изданы сборники, заключенных с индейцами договоров, с которыми можно без труда ознакомиться в библиотеке Конгресса США.³⁰⁸ Интересен тот факт, что срок действия этих договоров определяется как «навсегда» или «навечно» и в самих договорах используются такие красноречивые формулировки, как: «До тех пор, пока течет вода, растет трава

³⁰⁶ См.: Glenn T. Morris. In Support of the Right of Self-Determination for Indigenous Peoples under International Law // German Yearbook of International Law. – Vol.29. – Berlin, 1986. – P.289.

³⁰⁷ См.: Annette M. James. The Past, Present and Future of American Governance. The State of Native America: Genocide, Colonization and Resistance. – Boston, 1992. – P.89.

³⁰⁸ См.: Charles J. Kappler. Indian Treaties 1778 – 1883. – New York: Interland Publishing Inc, 1975.

на земле и солнце освещает ваш путь, вы будете находиться под защитой правительства и никогда более не будете перемещены со своих земель».³⁰⁹

Комиссия ООН по правам человека, изучая проблему дискриминации коренных народов, постановила, что все договоры, заключенные ранее с представителями аборигенов должны уважаться правительствами государств и соблюдаться в полной мере также как и международные соглашения, и внутреннее законодательство страны не может служить оправданием неисполнения подобных обязательств.³¹⁰

Соединенные Штаты Америки принадлежат к англосаксонской системе права, поэтому судебные прецеденты являются важнейшими источниками права, регулирующими правовой статус коренных народов. Число подобных решений огромно, но в американской правовой теории особо выделяют три дела, относящихся к 20 – 30-м годам XIX века, которые были рассмотрены в период руководства Верховным судом Дж. Маршаллом. Это: «Джонсон против Макинтоша, 1823 год», «Чероки против Джорджии, 1831 год» и «Вочестер против Джорджии, 1832 год». При рассмотрении этих дел, получивших название «Трилогия Маршалла», был четко сформулирован главный принцип, на основе которого происходило дальнейшее развитие федеральных норм права в отношении индейцев, и на котором базируются современные судебные решения и законодательное регулирование, это утверждение того, что племена обладают статусом государственности и сохраняют неотъемлемые права на самоуправление. В тоже время коренным народам Америки было дано определение как «внутренне зависимые нации», которое сохраняется до сих пор.

Необходимо отметить, что к настоящему времени накоплен значительный опыт судебных решений по претензиям коренных народов, и в каждой сфере правового регулирования имеются свои базовые прецеденты. В тоже время в

³⁰⁹ См.: Charles F. Wilkinson, John M. Volkman. Judicial Review of Indian Treaty Abrogation: “As Long as Water Flows, or Grass Grows upon the Earth”. How Long a Time is That? // California Law Review. – Vol.63. - № 3. – 1975. – P.601.

³¹⁰ См.: Elaine Both Raper. The Native American Indian People. Sovereignty and Land Rights. – New York: John Gordon Burke Publishers, Inc, 2004. – P.28.

литературе можно встретить мнение, согласно которому происходит объединение всех индейских племен в одну правовую категорию, что негативно сказывается на правоприменительной практике. Практически все судебные дела после 1975 года основаны на этом принципе. Рассмотрение каждого племени в отдельности будет крайне позитивным фактором и приведет к устранению многих неясностей и более правильному вынесению судебного решения по тому или иному делу.³¹¹ Одинаковое же отношение суда ко всем племенам вызвано простотой и удобством такого отношения.

До прихода колонистов индейские племена жили по своему традиционному праву, которое сильно отличалось от европейской системы права, и было представлено в виде многочисленных обычаев. Право было призвано гармонизировать жизнь внутри племени, и строилось на клановых и кровнородственных отношениях. За его соблюдением строго следили все члены племени. Разновидностями наказаний за правонарушения являлись: высмеивание, изгнание, избивание плетью и др., такой вид наказания, как лишение свободы не был свойственен индейцам.³¹²

Последующий контакт с европейцами привнес большие изменения в образ жизни коренных народов континента, и соответственно коснулся норм, регулирующих их жизнедеятельность, т.е. этот контакт напрямую затронул право. Племенное право стало видоизменяться и перенимать европейский опыт, так например, в начале XIX века племя чероки приняло писаную конституцию. Конституции индейских племен, зарегистрированные соответствующим образом в государственных органах, являются необычными по своей природе источниками права. Они могут рассматриваться как акты конституционного характера для соответствующих племен, как самоуправляющихся единиц и

³¹¹ См.: Ezra Rosser. *Ambiguity and the Academic: the Dangerous Attraction of Pan-Indian Legal Analysis* // Актуальные вопросы прав народов в современном мире. Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. Гарипов Р.Ш. – Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2009. – С.52.

³¹² См.: Robert A. Williams, Jr. *Teacher's Manual to accompany Cases and Materials on Federal Indian Law. Fifth Edition.* – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.63.

вместе с тем являются уставами своеобразных юридических лиц, если под таковыми понимать племена или индейские общины. Все индейские конституции различаются по содержанию и структуре, однако все они содержат такие основополагающие положения, как принцип верховенства федерального права, гарантии общегражданских прав, принцип разделения властей в организации управления племенем, финансовые аспекты самоуправления, племенная символика и т.д.

В настоящее время договоры с племенами и базирующееся на них федеральное законодательство признают в определенных сферах действие аборигенного права. Права, основанного на индейских обычаях, и действующего в ограниченных вопросах и сферах правового регулирования. В основном в семейном праве, в вопросах правового регулирования верований и отправления культов, племенной организации, организации и процедуры племенных судов и др. В современных условиях старейшины племени определяют, является ли то или иное правило поведения обычаем племени, и может ли суд на него ссылаться.³¹³ В ряде племен аборигенное право достаточно обширное и даже кодифицировано, например у навахо и чероки. Нормативно-правовые акты, принимаемые индейцами, обязательно проходят проверку в Министерстве внутренних дел США по линии Бюро по делам индейцев.

Таким образом, в современных условиях, когда на территориях резерваций действуют племенные суды, функционируют тюрьмы и принимаются нормативно-правовые акты можно смело утверждать о формировании самостоятельных правовых явлениях в системе американского права – федерального индейского права и племенного права. Федеральное индейское право – это совокупность юридически обязательных норм, регулирующих правовой статус индейских племен и их особые отношения с федеральным правительством. По мнению профессора университета Аризоны

³¹³ См.: David H. Getches, Charles F. Wilkinson, Robert A. Williams, Jr. Cases and Materials on Federal Indian Law. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.449.

Уильяма Кэнби более правильным было бы называть его федеральным правом об индейцах.³¹⁴ Как отмечает профессор университета Беркли (Калифорния) Филипп Фрики федеральное индейское право есть продукт колонизации европейцами Америки и вытеснения индейцев с их исконных земель.³¹⁵ Сегодня, по его мнению, для дальнейшего развития федерального индейского права необходимо уделять больше внимания переговорам между племенами и федеральным правительством, нежели ориентироваться на судебные решения в этой сфере.³¹⁶

Одним из самых выдающихся ученых в области федерального индейского права был Феликс Кохен (1907 – 1953 гг.). Выпускник Гарвардского университета, он с 1933 по 1947 гг. работал в Министерстве внутренних дел США, где сделал очень многое для ослабления влияния федеральных властей на индейские племена и усиления племенного самоуправления. Он стал автором многих законопроектов, в том числе Индейского реорганизационного акта 1934 года. В 1941 году вышла в свет его книга: «Справочник по Федеральном индейскому праву», которая по сей день остается одной из самых фундаментальных работ в этой области и была переиздана в 1971, 1982 и 2005 гг.³¹⁷ В своей работе он впервые показал всему миру, как за сотни лет путем подписания многочисленных соглашений с индейцами, издания различных актов и судебных решений по отношению к ним на американском континенте сформировалось совершенно новое правовое поле, именуемое федеральным индейским правом. Именно поэтому Ф. Кохена заслуженно называют основателем современного федерального индейского права.

В своих работах он высказывал твердое убеждение в том, что необходимо найти такую модель общества, в котором все люди, несмотря на их расовую

³¹⁴ См.: William C. Canby, Jr. *American Indian Law in a Nutshell*. Fourth Edition. – Printed in the USA: Thomson and West, 2004. – P.1.

³¹⁵ См.: Philip P. Frickey. *Marshalling Past and Present: Colonialism, Constitutionalism, and Interpretation in Federal Indian Law* // *Harvard Law Review*. – Vol.107. - № 2. – 1993. – P.383.

³¹⁶ См.: Philip P. Frickey. *Adjudication and Its Discontents: Coherence and Conciliation in Federal Indian Law* // *Harvard Law Review*. – Vol.110. - № 8. – 1997. – P.1754.

³¹⁷ См.: Felix S. Cohen. *Handbook of Federal Indian Law*. – United States Department of the Interior, 1941.

принадлежность, религиозные убеждения и иные различия могли бы жить в мире и согласии, и вносить свой посильный вклад в развитие друг друга.³¹⁸ Однако с уходом из власти администрации президента США Ф. Рузвельта начался новый этап политики по отношению к индейскому населению, который полностью перечеркнул все достигнутые ранее улучшения. От поддержки племенного самоуправления перешли к его постепенному уничтожению. Тем не менее, Федеральное индейское право в настоящее время пользуется большой популярностью в колледжах и университетах США, все больше и больше студентов выбирают себе эту дисциплину для изучения. Многие фирмы, оказывающие юридические услуги имеют в своем штате специалистов в области индейского права, которые пользуются большим спросом. К тому же это правовой пласт, который до сих пор не изучен российской юридической наукой.

Можно выделить следующие четыре основных принципа федерального законодательства в отношении с индейцами. Во-первых, племена являются независимыми образованиями с присущим им правом самоуправления. Во-вторых, племенная независимость и их правовой статус могут быть ограничены или преобразованы Конгрессом США. В-третьих, право вступать в отношения с племенами индейцев является прерогативой федеральных властей. В-четвертых, индейцы находятся под защитой федерального правительства, которое обязано охранять их от любых посягательств. От федерального индейского права следует отличать племенное право, которое является совокупностью юридических норм, регулирующих отношения членов внутри племени и основано на их обычаях и иных заимствованных источниках.

До определенного времени резервации обладали собственной юрисдикцией по гражданским и уголовным делам, относительно членов своего племени. В апреле 1883 года комиссар по делам индейцев разрешил создавать на территории резерваций племенные суды, в компетенцию которых входило

³¹⁸ См.: Felix S. Cohen. Colonialism: A Realistic Approach // Ethics. – Vol.55. - № 3. – 1945. – P.167.

рассмотрение дел по ряду преступлений, совершаемых индейцем по отношению к индейцу и на территории резервации. Суд выносил решения, основываясь на обычаях своего народа.³¹⁹ Переломным моментом стало дело «Кроу Дог» в 1883 году, в штате Дакота, когда один член племени сиу обвинялся в убийстве другого члена того же племени. Согласно племенным традициям он выплатил компенсацию семье убитого им соплеменника в размере 600 долларов, 8 лошадей и одеяла.³²⁰ Суд штата не стал вмешиваться, ссылаясь на договор федерального правительства с сиу от 1868 года, согласно которому все преступления, совершаемые индейцами в отношении индейцев на территории резервации, относятся к компетенции племени. Однако Бюро по делам индейцев выступило с инициативой рассмотрения данного дела в суде штата, которым виновный в итоге был приговорен к смертной казни.³²¹ Позднее Верховный суд США, изучая данное дело, пришел к выводу, что индейцы, находясь на более низкой ступени развития, не способны понимать право белых людей, и, таким образом, не могут быть его субъектами. Таким образом, суд, дискриминируя индейцев по расовому признаку, подтвердил племенную независимость.³²² В 1885 году уголовная юрисдикция США по наиболее тяжким преступлениям распространилась и на территорию резерваций.

Чтобы защитить свои права и интересы в рамках национальных правовых систем коренные народы до сих пор зачастую вынуждены прибегать к юридическим доктринам времен колониализма. Доктрины эти нередко рассматривают коренные народы как заведомо второсортные и оправдывают колониализм, что делает их неприемлемыми для многих групп коренного

³¹⁹ До сих пор решения племенных судов в резервациях зачастую основаны на индейских обычаях. О практике применения обычных норм см. более подробно: Robert D. Cooter; Wolfgang Fikentscher. *Indian Common Law: The Role of Custom in American Indian Tribal Courts // The American Journal of Comparative Law.* – Vol.46. - № 2. – 1998. – P.287.

³²⁰ См.: David H. Getches, Charles F. Wilkinson, Robert A. Williams, Jr. *Cases and Materials on Federal Indian Law.* Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.157.

³²¹ См.: Sydney L. Harring. *Crow Dog's Case: A Chapter in the Legal History of Tribal Sovereignty // Indian Law Review.* - № 14. – 1989. – P.191.

³²² См.: Robert A. Williams, Jr. *Teacher's Manual to accompany Cases and Materials on Federal Indian Law.* Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.32.

населения. Эти доктрины ограничивают и круг возможных претензий и средств правовой защиты. На подобных доктринах основаны и некоторые судебные решения в США, где переплетение юридических и политических установлений гораздо сложнее и судам постоянно приходится решать проблемы разграничения подведомственности тех или иных вопросов между коренными народами, властями штатов и федеральным правительством. Сегодня, по мнению ряда специалистов, имеет место потребность в деколонизации индейского права и возрождении племенного суверенитета.³²³ И, как отмечает профессор Дэвид Гэтчес, суды также должны понимать специфику дел с участием представителей коренных народов и учитывать особенности их культуры.³²⁴

В 1981 году рассматривая дело «Монтана против США» суд пришел к выводу, что индейцы обладают своей собственной юрисдикцией над членами племени в пределах резервации, а также гражданской юрисдикцией³²⁵ в пределах собственной территории над не членами племени по вопросам защиты здоровья, благосостояния, экономических интересов и политической целостности нации. Сегодня индейские суды действуют практически во всех резервациях, их компетенция различна, однако все они могут рассматривать уголовные дела с участием членов племени, а также дела по совершенным преступлениям на территории резервации индейцами не членами племени. Однако законодательством введено ограничение на налагаемые племенным судом наказания, они не могут превышать 1 года заключения и 5000 долларов

³²³ См.: Frank Pommersheim. *Braid of Feathers*. – Berkley: University of California Press, 1995. – P.5.

³²⁴ См.: David H. Getches. *Conquering the Cultural Frontier: The New Subjectivism of the Supreme Court in Indian Law* // *California Law Review*. – Vol.84. - № 6. – 1996. – P.1655.

³²⁵ О вопросах гражданской юрисдикции см. подробнее на примере резервации навахо: *American Indian Law – Tribal Court Civil Jurisdiction – Ninth Circuit Holds That Tribal Courts Lack Subject Matter Jurisdiction over Products Liability Suits Arising on Tribal Land* // *Harvard Law Review*. – 2005. – Vol.118:2469. – P.2469; а также на примере резервации племени черноногих: *American Indian Law – Tribal Court Civil Jurisdiction – Ninth Circuit Holds That Blackfeet Tribal Court Lacks Subject Matter Jurisdiction over Tort Suit Arising on Reservation Between Member and Nonmember* // *Harvard Law Review*. – 1998. – Vol.111:1620. – P.1620.

штрафа.³²⁶ Юрисдикция суда не распространяется на преступления, совершенные не индейцами и на особо тяжкие преступления.

Три федеральных агентства в США занимаются делами индейцев, это: Бюро по делам индейцев, Индейская служба здравоохранения и социальных служб и Администрация по делам коренных американцев. Их главной задачей является оказание помощи в борьбе с безработицей индейцев и удовлетворения социальных и экономических нужд жителей резерваций, а также контроль за соблюдением законодательства в резервациях. Бюро по делам индейцев от имени федерального правительства осуществляет доверительное управление 55,7 млн. акров земли американских индейцев и коренных народов Аляски. При этом также осуществляет управление более 100 тыс. договоров аренды с отдельными индейцами, владеющими более 10 млн. акров земли и отдельными племенами, владеющими около 45 млн. акров земли. В составе Бюро имеется также Отдел по образовательным программам, который курирует 185 начальных и средних школ, а также 27 колледжей, находящихся в резервациях на территории 23 штатов и обслуживающих примерно 60 тыс. учащихся из 238 племен.³²⁷

Индейская служба здравоохранения и социальных услуг занимается обеспечением создания и организации работы сети учреждений здравоохранения и социальных служб на территории резерваций. Данная служба отвечает также за подготовку и повышение квалификации медицинских специалистов и работников социальных служб, владеющих, по возможности, соответствующим индейским языком. Администрация по делам коренных американцев, созданная в 1974 году на основе Акта о программах, касающихся коренных американцев, занимается содействием развитию коренных американцев путем предоставления финансовой и технической помощи.

³²⁶ См.: Philip P. Frickey. A Common Law for Our Age of Colonialism: The Judicial Divestiture of Indian Tribal Authority over Nonmembers // The Yale Law Journal. – Vol.109. - № 1. – 1999. – P.35.

³²⁷ См.: Андреев К.Ю. Правовой статус коренных малочисленных народов в зарубежных странах. Справочник. – М.: РАН ИНИОН, 2006. – С.99.

Таким образом, современное регулирование прав и основных свобод коренных народов в США происходит на федеральном уровне посредством конституции, федерального законодательства, заключенных ранее договоров, имевших место судебных прецедентов и частично обычным правом. Все это находит свое выражение в таком понятии, как «федеральное индейское право», которое является совокупностью юридически обязательных норм, регулирующих правовой статус индейских племен и их особые отношения с федеральным центром. Данное правовое поле является уникальным в своем роде, призвано служить интересам коренных народов, и может быть заимствовано для России в части, не противоречащей федеральному законодательству. Необходимо продолжать исследование этой малоизученной в России сферы правовых отношений.

Можно выделить несколько основных принципов федерального законодательства в отношении с индейцами. Во-первых, племена являются независимыми образованиями с присущим им правом самоуправления. Во-вторых, племенная независимость и их правовой статус могут быть ограничены или преобразованы только Конгрессом США. В-третьих, правом вступать в отношения с индейскими племенами обладают только федеральные власти. И, в-четвертых, индейцы находятся под защитой федерального правительства, которое обязано охранять их от любых посягательств. Все это максимально призвано служить интересам коренных народов Америки, отражая специфику их отношений с государством. Однако данное законодательство носит на себе явный исторический отпечаток патерналистического характера отношений. Что выражается, например, в самом определении индейцев, как внутренне зависимых наций, которое неприемлемо, на наш взгляд, с точки зрения современного международного права, запрещающего любую форму зависимости.

3.3. История создания и правовой статус индейских резерваций.

Федеративная форма государственного устройства сложилась в США в результате сознательной целенаправленной деятельности. Изначально основатели государственности в Северной Америке исходили из необходимости обеспечить децентрализацию власти, чтобы предотвратить её узурпацию и авторитарность. Одним из способов такой децентрализации и был избран федерализм. Соединенные Штаты Америки начинались с 13 штатов в конце XVIII века, сегодня субъектами федерации являются 50 штатов.³²⁸ Самый большой из них по территории — Аляска, самый малый по территории штат — Род-Айленд.³²⁹ 38 из 50-ти штатов США имеют индейские названия.

Исторически сложившийся федерализм в США имеет свои особенности. В составе своих субъектов – штатов, он имеет особые территориальные образования – резервации, территории коренного населения Америки. Больше всего представителей коренных народов проживают в Аризоне и на Аляске. При этом половина коренного населения Америки проживают на территории резерваций.³³⁰ Федеральные власти США распоряжаются двумя категориями земель: землями военного назначения (на них расположены военные базы, полигоны, секретные исследовательские центры и пр.) и индейскими землями, на которых расположены собственно сами резервации.

Территория федерации обычно понимается как сумма территорий ее субъектов. Такой подход идет из традиций создания федеративного государства на основе союза, объединения ранее независимых государств или государственных образований. Следствием этого является то, что организация территории субъекта федерации относится к его предметам ведения, он устанавливает административно-территориальное деление своей территории,

³²⁸ См.: Ronald L. Watts. Comparing Federal Systems. Second Edition. – Printed in Canada by McGill-Queen's University Press, 1999. – P.21.

³²⁹ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2005. – С.415.

³³⁰ См.: Stephen L. Pevar. The Rights of Indians and Tribes. The Authoritative ACLU Guide to Indian and Tribal Rights. Third Edition. – New York University Press, 2004. – P.2.

принимает законы об организации местного самоуправления. Вместе с тем некоторые части территории могут быть изъяты из ведения субъектов. В юридической литературе выделяют особую федеральную территорию, это: арсеналы, военные полигоны, морские порты. Затем к ним добавились национальные парки и некоторые пляжи. Сейчас это также некоторые города – центры атомной и иной промышленности, соответствующих научных исследований.³³¹ Этот список можно продолжить и территориями индейских резерваций в США, которые также находятся под контролем федерального центра. К тому же в США при колонизации занятых индейцами регионов, а также при присоединении других территорий (например, покупка Аляски) эти регионы изначально получали статус федеральной территории, и лишь затем становились штатами – субъектами федерации. В США также применяется такой термина, как «Страна индейцев», который включает в себя не только территорию самих резерваций, но также и индейские поселения за ее пределами, как коллективные, так и индивидуальные. В качестве примера в литературе приводится территория восточных чероки в штате Северная Каролина.³³²

Первые резервации для коренных американцев появились еще в колониальную эпоху. Однако сам термин «резервация» в английских колониях и в независимых США истолковывался по-разному. В первом случае он, как правило, просто обозначал территорию, где проживали индейцы, ограниченную де-юре или де-факто (так, исследователи иногда называют одной большой «резервацией» огромные земельные площади за Аллеганскими горами, оставленные за аборигенами по Прокламации 1763 года). В США же значение термина расширилось. Под резервацией стали понимать не просто индейскую землю, а территорию, на которой аборигены проживали под надзором федеральных властей.

³³¹ См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юрист, 2001. – С.60.

³³² См.: Robert A. Williams, Jr. *Teacher's Manual to accompany Cases and Materials on Federal Indian Law*. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.80.

Следует отметить, что белые поселенцы и в колониальный период, и после образования США не слишком заботили себя проблемой надзора и управления делами индейцами. С момента образования США главной их целью было заполучить индейскую землю, отселив ее коренных жителей и гарантировав им свободное проживание на пока еще не освоенной территории. Поэтому так называемая Индейская территория, сформированная в 1820-х гг. и переданная депортированным с востока индейцам в «вечное» владение в 1834 году, не считалась резервацией в привычном понимании этого слова. Индейцы по большей части оказались предоставленными сами себе. Индейская территория не имела четкой, единой системы управления и контроля – она, скорее всего, являлась конгломератом независимых племенных правительств. Национальная политика Вашингтона на данном этапе сводилась к одной емкой фразе: «Индейцы должны уйти!». ³³³ В 1907 году Индейская территория была окончательно ликвидирована и вошла в США как штат Оклахома.

Подобный курс привел к тому, что в глазах подавляющего большинства американцев индейцы превратились в некое препятствие на пути к природным богатствам континента. Следствием этого стал хаос и полный беспорядок на западных рубежах США, на границе с землями еще свободных индейских племен. Одним из его проявлений стало истребление индейцев Калифорнии золотоискателями в 1840-х гг., а также многочисленные «индейские войны» середины XIX века с шайенами, сиу, арапахо и др. Положение еще больше ухудшилось с началом Гражданской войны 1861-65 гг., когда пропал последний сдерживающий фактор – присутствие на границе армейских частей.

В этих условиях помещение свободных индейцев под правительственный контроль, по мысли американских правительственных чиновников, должно было стать залогом стабильности в малоосвоенных западных районах страны. Своеобразным обоснованием этой идеи стала резолюция Конгресса США от 3 марта 1865 года, которая констатировала хаос, в котором (несмотря на основание в 1824 году Индейского ведомства и образование Индейской

³³³ См.: Waldman C. Atlas of the North American Indian. – N.Y., Oxford, 1985. – P.182.

территории) продолжало оставаться ведение «индейских дел». В резолюции говорилось о повсеместном вымирании индейцев от самых различных причин, в том числе от войн. Назывались причины бедственного положения коренных американцев: захват их земель в ходе постоянного переселения белых, утрата охотничьих угодий и истребление дичи. Единственный выход для коренных американцев, по мнению авторов резолюции, заключался в следующем: принять цивилизацию (т.е. стать «белыми») – или исчезнуть навсегда. Для проведения в жизнь данной политики в июне 1869 года была основана Лига уполномоченных по делам индейцев.³³⁴

Завершение в 1869 году строительства трансконтинентальной железной дороги и исчезновение бизоньих стад окончательно подорвало прежний образ жизни индейцев. Территории отдельных племен, по сути, оказались небольшими анклавами среди земель, зарезервированных для белых граждан. Ликвидация экономической базы индейского общества лишила их всякой надежды на успешное сопротивление грядущим переменам. Реальная власть уходила от традиционных вождей к правительственным агентам, первоочередной задачей которых являлось привести индейцев в резервации. Именно тогда появилась своеобразная практика «кормления», т.е. добившись от индейских племен согласия подписать договоры, лишив их привычного образа жизни, правительство всерьез опасалось восстания и поэтому через уполномоченных по делам индейцев и федеральных агентов началось распределение среди степных племен продовольственных пайков, чтобы удержать их от враждебных акций.³³⁵ Как заявлял уполномоченный по делам индейцев Дж. Смит: «Новых охотничьих угодий у индейцев не будет, и индейцы должны сделать выбор – или стать как можно скорее цивилизованными, или исчезнуть».³³⁶

³³⁴ См.: Tyler S. A History of Indian Policy. – Washington, 1973. – P.77.

³³⁵ Однако в скором времени эта практика стала объектом жесткой критики, из-за того, что правительство содержит своих врагов, забывая о друзьях, т.е. мирных племенах.

³³⁶ Debo A. A History of the Indians of the United States. – Norman: University of Oklahoma Press, 1970. – P.276.

К концу XIX века все индейские племена США оказались распределенными по 160 резервациям общей площадью в 120 млн. акров. Таким образом, индейцы оказались «изолированными в своей собственной стране».³³⁷ Вашингтон добился своей первоочередной задачи, однако организация внутренней жизни резерваций породила целый спектр новых, ранее неизвестных проблем. И самой главной из них стало то, что люди, пользовавшиеся до этого определенной (пусть даже относительной) независимостью, теперь оказались на иждивении у государства. Народам, традиционно практиковавшим охоту и кочевой образ жизни, стали прививать земледельческие навыки на бесплодных территориях резерваций.³³⁸

Главной причиной столь бурного развития резервационной системы во второй половине XIX века явилось то, что с завершением Гражданской войны в 1865 году отношения между американским правительством и индейцами вступили в совершенно новую фазу. Уже ничто (ни внешние, ни внутренние враги) не угрожало целостности Соединенных Штатов Америки.³³⁹ Государственная и военная машина Соединенных Штатов вышла на такой уровень развития, что роль «индейского вопроса» во внутренней жизни страны свелась к минимуму. Оказать на индейцев силовое давление в глазах общественности стало проще, чем тратить время и деньги на переговоры с ними.

Тем не менее, беспорядки на индейской границе продолжались и после Гражданской войны. Для их расследования летом 1867 года на Запад была отправлена особая комиссия (иногда в литературе ее называют «миротворческой»). Проанализировав ситуацию в пограничных районах, члены комиссии предложили для стабилизации обстановки следующие меры:

³³⁷ См.: Robert N. Clinton. *Isolated in Their Own Country: A Defense of Federal Protection of Indian Autonomy and Self-Government* // *Stanford Law Review*. – Vol.33. - № 6. – 1981. – P.979.

³³⁸ См.: Tracy Neal Leavelle. “We Will Make It Our Own Place”: *Agriculture and Adaptation of the Grand Ronde Reservation, 1856-1887* // *American Indian Quarterly*. – Vol.22. - № 4. – 1998. – P.433.

³³⁹ Давно перестали быть угрозой некогда могущественные племенные объединения индейцев (такие, как Лига ирокезов или объединенные племена под предводительством Текумсе), а их обширные территориальные владения отошли к США.

пересмотреть все законы по делам индейцев, набрать новые кадры в Индейское ведомство, запретить местным властям вызывать войска для борьбы с индейцами, установить четкую границу индейских владений и принимать все необходимые меры против ее незаконного нарушения.³⁴⁰

Особенно нестабильными районами были признаны штаты Канзас и Небраска. По предложению миротворческой комиссии была заключена серия договоров с местными индейскими племенами. По соглашениям в Форте Ларами и Медисин-Лодж 1868 года часть племен отселили к северу от Небраски и к западу от реки Миссури, а другую часть – на запад Индейской территории. Правительство обязалось научить их земледелию и снабдить всем необходимым для перехода к «самодостаточному образу жизни».³⁴¹ Доклады миротворческой комиссии послужили также основой для мирной политики президента У. Гранта (1869-77), провозглашенной в его послании Конгрессу, однако встретившей сильное противодействие со стороны военных, возглавляемых генералами У. Шерманом, Ф. Шериданом и другими, которые считали, что единственное решение индейской проблемы – это «загнать их в цивилизацию штыками».³⁴² Именно военные и стали первыми агентами по делам индейцев в администрации Гранта.

В июле 1870 года Конгресс запретил военным занимать гражданские должности, и для назначения новых агентов президент обратился к помощи Лиги уполномоченных по делам индейцев. Сферы влияния между военными и гражданскими по индейскому вопросу разграничились следующим образом: в обязанность первых входило привести индейцев в резервацию, пресекая любые попытки неповиновения; вторые же должны были помочь индейцам принять образ жизни белого человека. По мнению известного американского историка С. Тайлера, в тех условиях, когда общественное мнение на Западе вообще не

³⁴⁰ См.: Tyler S. A History of Indian Policy. – Washington, 1973. – P.80.

³⁴¹ См.: Charles J. Kappler. Indian Treaties: 1778-1883. – N.Y.: Interland Publishing Inc., 1972. – P.998.

³⁴² Аркадий Абакумов. Несколько слов о резервациях // <http://www.mesoamerica.ru/>

было склонно к диалогу с индейцами, такое положение являлось лучшим выходом.³⁴³

Тем не менее, все еще оставалась нерешенной главная проблема – это статус индейцев в американском государстве. Уполномоченный по делам индейцев Э. Смит писал: «Мы имеем более 65 независимых наций, с которыми заключаем договоры, как с суверенными, а с другой стороны, над этими нациями поставлен белый агент, заботящийся о них, как о подопечных правительства... Эта двойственная ситуация абсурдна и порождает только трудности... Посему правительство как можно скорее обязано окончательно взять индейцев под свою опеку».³⁴⁴ И по акту Конгресса от 3 марта 1871 года практика заключения договоров с индейскими племенами, служившая основой «индейской политики» США в течение столетия, была прекращена.

В 1877 году уполномоченный по делам индейцев Е. Хейт выступил с программой реформы управления индейскими делами. Среди его предложений были выработка единого свода законов и юридических норм управления резервациями, создание полиции из индейцев под началом белых офицеров, развитие в резервациях фермерского хозяйства; введение обязательного образования и обеспечение свободного доступа в резервации миссионеров. Отдельным пунктом Хейт выдвинул тезис о необходимости заставить индейцев работать за еду и одежду.

Главную функцию по цивилизации индейцев должна была взять на себя образовательная программа. Расходы на индейское образование с 1870 по 1887 год выросли со 140 тыс. до 1,2 млн. долларов. В 1879 году в школах при резервациях обучалось около 4,5 тыс. детей, а в 1887 году насчитывалось уже более 10,5 тыс. в 227 школах.³⁴⁵ Большинство этих школ находились в ведении Бюро по делам индейцев, остальные являлись частными школами (обычно принадлежавшие различным миссионерским организациям), которые заключили с правительством контракты. Тем не менее, единой образовательной

³⁴³ См.: Tyler S. A History of Indian Policy. – Washington, 1973. – P.86.

³⁴⁴ См.: Tyler S. A History of Indian Policy. – Washington, 1973. – P.82.

³⁴⁵ См.: Аркадий Абакумов. Несколько слов о резервациях // <http://www.mesoamerica.ru/>

программы, единых учебников и инструкций для преподавателей не было. Поэтому школы при резервациях превратились в поле для самых разнообразных экспериментов. Что касается здравоохранения в резервациях, то долгое время правительство этим вопросом вообще не занималось, посчитав его внутренним делом самих индейских племен.

Для надзора за порядком в резервациях в 1878 году была создана индейская племенная полиция, а в 1883 году – суды по индейским делам, которые предоставляли индейцам самостоятельность в судопроизводстве. Однако индейцы пользовались судебной автономией только два года – с 1885 года разбор дел по тяжким преступлениям, связанным с угрозой жизни, здоровью и имуществу передавался в ведение федеральных судов. Введение же племенной полиции еще более дестабилизировало внутреннюю жизнь резерваций, поставив целый ряд племен на грань гражданской войны, разделив всех членов племени на своих и чужих. В таком положении, например, оказалось племя сиу в конце 1880-х гг., когда между полицейскими индейцами и простыми членами племени прошла целая серия кровавых стычек.

Одной из главных проблем стало экономическое развитие резерваций. Федеральные власти считали, что сохранение племенного землевладения ставит под угрозу всю программу «окультуривания» индейцев. Еще в 1859 году суперинтендант по делам индейцев Орегона и Вашингтона Э. Гири высказал идею распределения резервационных земель между индивидуумами. Наконец, в 1887 году Конгресс принял так называемый закон Дауэса, по которому все резервационные владения подлежали обязательному разделу на индивидуальные участки площадью в 160 акров на каждую семью, оставшиеся «излишки» подлежали аукционной продаже среди белых граждан. Одновременно этот закон стимулировал и формальное разрушение индейского племени: каждый коренной американец получал возможность получить американское гражданство при условии своего выхода из общины и ведении на своем участке «цивилизованного» (фермерского) хозяйства. Вопрос о том, будет ли такое хозяйство конкурентоспособным, не ставился. Правительство

прямо заявило, что ставка сделана на «наиболее достойных и предприимчивых».³⁴⁶ Главная цель этого закона была интеграция коренного населения в американское общество, их ассимиляция и постепенное растворение в доминирующем обществе. Считалось, что таким образом исчезнут сами резервации, и индейская проблема будет решена. Однако со временем правительство США признало несостоятельность этой модели, индейцы лишь потеряли огромные территории благодаря закону Дауэса, и он был отменен.³⁴⁷

Можно долго обсуждать плюсы и минусы резервационной системы в США, однако главная проблема состоит в том, что ее не с чем сравнивать. Альтернативы резервациям в американской истории не нашлось, и дело не в том, что ее не было. На протяжении XIX века «индейский вопрос» пытались решить и сами индейцы, убедившиеся в том, что нет другого пути, кроме как принять цивилизацию белых. В начале XIX века племя чероки на Юго-востоке США создало «цивилизованное» общество, по своему развитию не уступавшее, а в чем-то даже и превосходившее соседние штаты, населенные белыми.³⁴⁸ Достаточно подробно описывает образ жизни чероки профессор университета Северной Каролины Теда Пердье.³⁴⁹ В конце века чероки вместе с другими «цивилизованными» племенами выступили с инициативой создания индейского штата Секвойя, но потерпели крах.³⁵⁰

³⁴⁶ Стельмах В.Г., Тишков В.А. Этапы колониальной политики // Коренное население Северной Америки в современном мире. – М.: Наука, 1990. – С.54.

³⁴⁷ См.: Philip P. Frickey. A Common Law for Our Age of Colonialism: The Judicial Divestiture of Indian Tribal Authority over Nonmembers // The Yale Law Journal. – Vol.109. - № 1. – 1999. – P.15.

³⁴⁸ Чероки полностью стали копировать образ жизни белых, строили дома, занимались фермерством, одевались в европейскую одежду, некоторые даже имели чернокожих рабов. Богатые индейцы владели плантациями и жили, как аристократы; у некоторых число чернокожих рабов исчислялось сотнями. Однако правительство с целью освободить плодородные земли Юго-востока переселило пять так называемых «цивилизованных» племен (чероки, чоктау, чикасау, семинолов и криков) на Запад, в Оклахому. Это переселение известное под названием «Тропа слез», закончилось трагично для чероки, которые потеряли в пути более трети своих соплеменников.

³⁴⁹ См.: Theda Perdue. Clan and Court: Another Look at the Early Cherokee Republic // American Indian Quarterly. – Vol.24. - № 4. – 2000. – P.562.

³⁵⁰ См.: Аркадий Абакумов. Несколько слов о резервациях // <http://www.mesoamerica.ru/>

Лишив коренных американцев статуса суверенных наций, общество белых, по сути, отказало им в праве решать свою судьбу самостоятельно или хотя бы участвовать в ее решении. А меры, которыми их пытались включить в «цивилизованное» общество были далеки от демократических. К тому же многие исследователи отмечают, что федеральные власти часто пренебрегали заключенными договорами.³⁵¹ Для усмирения недовольных использовались различные способы экономического, юридического и военного давления. Датой окончательного решения «индейского вопроса» американцы объявили декабрь 1890 года, когда солдаты вырезали несколько сот индейцев сиу, «незаконно» собравшихся на религиозную церемонию у поселения Вундед-Ни, в штате Южная Дакота. Создание резерваций в итоге не решило «индейского вопроса». Он получил свое дальнейшее развитие уже в новых условиях и остается актуальным до сих пор.

Сегодня резервация – это территория, отведенная для проживания и использования родственной группой индейских племен или одного племени в целях сохранения их культуры, языка, традиций и возможности внутреннего самоуправления. Таким образом, индейская резервация это территория в США, управляемая индейским племенем. Ряд резерваций располагается на исконных землях того или иного племени (например, навахо на Юго-западе США), другие находятся за их пределами (например, резервации чероки и семинолов в штате Оклахома). Всего в США сегодня насчитывается 315 резерваций,³⁵² однако не все из 560 признанных правительством племен имеют свою собственную резервацию, некоторые имеют несколько резерваций, а некоторые – ни одной. Крупнейшей резервацией в США считается резервация навахо (около 67 тыс. км²)³⁵³, располагается на территории трех штатов: Аризона,

³⁵¹ Так, например, в 1960-е годы федеральные власти конфисковали часть территории ирокезов для того, чтобы построить гидроэлектростанцию.

³⁵² См.: Stephen L. Pevar. *The Rights of Indians and Tribes. The Authoritative ACLU Guide to Indian and Tribal Rights. Third Edition.* – New York University Press, 2004. – P.2.

³⁵³ Такую же примерно площадь имеет Республика Татарстан.

Нью-Мексико и Юта.³⁵⁴ Причем изначально, по договору 1868 года им выделялось только 10 тыс. км² их исконных территорий, теперь же их резервация увеличилась в несколько раз.³⁵⁵ Навахо считаются в США лидерами в области защиты прав коренных народов Америки.³⁵⁶ В общей сложности, индейцы контролируют 225,4 тыс. км² территории США, что составляет 2,3 % процента площади всей страны.³⁵⁷

Индейское общинное самоуправление было организовано в соответствии с федеральным законом «О реорганизации индейских поселений» 1934 года. Министерство внутренних дел США разработало для индейских общин типовые конституции или хартии, которые затем представлялись на рассмотрение населения резерваций. Совершеннолетние избиратели (достигшие 21 года) избирают совет и председателя племени. Совет образует комиссии, комитеты, бюро, управления и создаёт также общинные суды, которые отправляют правосудие по гражданским, уголовным и административным делам. Общинным судам подчиняется и полиция резерваций.³⁵⁸

В период советской антиамериканской агитации у нашего населения сложилось крайне негативное представление об индейских резервациях, которое сохраняется и по сей день. Это образ некоего гетто, куда насильно были загнаны индейцы, обнесенного колючей проволокой и строго охраняемого. В действительности все это не так. Соединенные Штаты Америки признают суверенитет индейских племен на своей территории и строят свои отношения по принципу межправительственных отношений, где с одной стороны выступает Вашингтон, в качестве федерального центра, а с другой –

³⁵⁴ См.: Peter Iverson. Legal Counsel and the Navajo Nation Since 1945 // American Indian Quarterly. – Vol.3. - № 1. – 1977. – P.1.

³⁵⁵ См.: Wolfgang Linding. Navajo. Tradition and Change in the Southwest. – New York: Facts On File, Inc. Translated from the German. Printed in Hong Kong, 1993. – P.51.

³⁵⁶ См.: Scott C. Russell, Eric Henderson. The 1994 Navajo Presidential Election: Analysis of the Election and Results of an Exit Poll // American Indian Quarterly. – Vol.23. - № 2. – 1999. – P.23.

³⁵⁷ См.: Stephen L. Pevar. The Rights of Indians and Tribes. The Authoritative ACLU Guide to Indian and Tribal Rights. Third Edition. – New York University Press, 2004. – P.2.

³⁵⁸ См.: Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. – М.: ТК «Велби», Изд-во Проспект, 2005. – С.383.

руководство того или иного индейского племени. Коренным народам были предоставлены обширные права, они создают в пределах своей территории собственные правительства, законодательные органы, суды и могут в определенных случаях выступать стороной в международных отношениях. Так, например, руководство резервации навахо может заключать внешнеэкономические сделки с другими государствами, и уже имеются подобные соглашения с Кубой, Испанией, Мексикой.

Резервации, несмотря на то, что они были созданы против воли коренных народов Америки, и включают в себя лишь небольшой процент бывших некогда территорий племен, стали, своего рода, защитой против ассимиляции индейцев и их растворения в доминирующем обществе. Наличие собственных территорий внутри Соединенных Штатов рассматривается современными индейцами как наследие, оставленное им их предками, которые сражались за то, чтобы их дети и внуки могли жить согласно своим традициям, обычаям и сохраняли язык и культуру.³⁵⁹ Правительство США признаёт право племён на самоуправление. Племена, проживающие в резервациях, имеют право на формирование своего правительства, на выработку и исполнение законов, на установление собственных налогов, на присвоение гражданства племени, на лицензирование и регулирование практически всех видов деятельности. В юридическом смысле индейские резервации имеют права, которыми обладают штаты США. Так же, как и штаты, они не могут вступать в официальные отношения с иными государствами (это прерогатива федерального правительства), объявлять войну и выпускать деньги.

В резервациях действуют только федеральные законы и законы, установленные самими племенами. Индейцы, живущие в резервациях, не подчиняются законам штатов. В большинстве резерваций активно действуют племенные суды и правоохранительные органы. Индейцы платят те же налоги, что и остальные жители США, однако налогами не облагаются земли, т.е.

³⁵⁹ См.: Alex Tallchief Skibine. Review: Braid of Feathers: Pluralism, Legitimacy, Sovereignty, and the Importance of Tribal Court Jurisprudence // Columbia Law Review. – Vol.96. - № 5. – 1996. – P.560.

территория резервации и полученные за их счёт доходы. Жители резерваций также не платят налоги штатов. В решении федерального окружного суда США от 1959 года по делу «Церковь Американских индейцев против Совета племени Навахо» говорится, что территория индейских племен не является штатами в составе США, однако их статус во многом превосходит статус последних.³⁶⁰

Как считают некоторые специалисты современные формы существования федерализма и его будущие контуры определяются не только действиями центра, но также поведением крупного бизнеса и населения, то есть необходимо развитие сильного гражданского общества, которое поддерживало бы федерализм снизу.³⁶¹ Статус резерваций в США во многом напоминает статус штатов, за тем лишь исключением, что коренные народы Америки не имеют своих представителей на федеральном уровне. Однако они являются автономными образованиями и самостоятельно осуществляют властные функции, которые служат целям и задачам собственного народа.

Автономия (с греческого переводится как самоуправление, независимость) – это право политико-национального образования, в данном случае резервации, в рамках единого государства самостоятельно осуществлять определенные функции государственной власти. Обычно осуществляется на территории, компактно заселенной определенной нацией. Автономное образование вправе решать вопросы своей внутренней организации путем издания нормативных правовых актов, которые должны соответствовать конституции государства.³⁶²

В России действует Федеральный закон «О национально-культурной автономии», согласно которому национально-культурная автономия – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой

³⁶⁰ См.: David E. Wilkins. Tribal-State Affairs: American States as “Disclaiming” Sovereigns // *Publius*. – Vol.28. - № 4. – 1998. – P.55.

³⁶¹ См.: Дробижева Л.М., Чирикова А.Е. Вертикаль власти и состояние российского федерализма в оценках региональных элит // *Вестник института Кеннана в России*. – 2007. – Выпуск 12. – С.82.

³⁶² См.: Татарстанский правозащитный энциклопедический словарь. Отв. ред. Булатов Р.М. – Казань: РИЦ «Дом печати», 2001. – С.5.

объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории. Она создается путем добровольной самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.³⁶³ Это определение напоминает образ американской резервации, за исключением лишь того, что у нас данное образование не подразумевает территориальной обособленности и создается путем добровольной самоорганизации граждан, в то время как в Штатах коренное население в добровольно-принудительном порядке загонялось в создаваемые для них резервации.

Вопросы автономности различных этносов в федеративных государствах всегда носили актуальный характер. Так, например, по мнению директора Института законодательства и сравнительного правоведения профессора Хабриевой Т.Я. было бы целесообразно органично встроить национально-культурные автономии в существующую структуру российского федерализма. Внедрение идеи национально-культурной автономии в практику многонациональных государств способно трансформировать полиэтничность из фактора нестабильности в фактор укрепления государственности, поскольку именно в этом случае общенациональная и этническая идентичность сочетаются на единой территории.³⁶⁴ Иные специалисты выступают против, под предлогом того, что она не предоставляет этносам государственности.³⁶⁵ В юридической литературе также высказывается мнение об отрицательном влиянии национального, этнически-территориального принципа построения государства. Пишут, что он может породить сепаратистские тенденции, которые, как правило, не соответствуют коренным интересам этносов и

³⁶³ См.: Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996г. // СЗ РФ. – 1996. - № 25. – Ст.2965.

³⁶⁴ См.: Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в системе российского федерализма: правовой аспект // Государство и право. – 2006. - № 9. – С.5.

³⁶⁵ См.: Фарукшин М.Х. Федерализм. Теоретические и прикладные аспекты. – М., 2004. – С.106.

инспирируются местными элитами, этнократиями и даже криминальными структурами.³⁶⁶ С этим можно согласиться, территориальный подход устройства федеративного государства может приглушить сепаратизм, или, во всяком случае, не стимулировать его развитие, как это видно на примере Бразилии, Германии и США. Однако территориальный подход тяготеет к излишней централизации и склонен игнорировать коллективные права компактно проживающих этнических общностей. Поэтому, применяя его, необходимо учитывать, как коллективные права населения той или иной территориальной единицы, так и интересы и права всего народа страны, населения государства, как единого целого.

Земли в резервациях находятся в федеральной, племенной и частной собственности, право коллективной или общинной (племенной) собственности, как на движимое, так и на недвижимое имущество закреплено законодательно. Территория резервации, ее недра, а также потенциальные земельные приобретения общины являются неотчуждаемыми. Советы племен выступают в качестве их попечителей, за исключением тех случаев, когда это возложено на правительство США. Если внутри индейской общины возникает проблема перераспределения или использования общинных угодий, решения принимаются племенными советами. Общая площадь земель в резервациях и за их пределами, находящихся в доверительном управлении правительства США в интересах американских индейцев, составляет 291,7 тыс. кв. км.³⁶⁷

В зависимости от федеральной политики по отношению к каждой конкретной резервации, в настоящее время некоторые земли принадлежат не племени, а отдельным представителям индейского населения, или даже жителям резервации не индейцам. Большая часть земель перестала быть собственностью индейцев в результате действия системы распределения земель, учрежденной Конгрессом в 1887 году, и продолжавшей существовать

³⁶⁶ См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юрист, 2001. – С.65.

³⁶⁷ См.: Андреев К.Ю. Правовой статус коренных малочисленных народов в зарубежных странах. Справочник. – М.: РАН ИНИОН, 2006. – С.104.

вплоть до ее отмены в 1934 году. Следствием этой политики стали огромные объемы продаж земель резерваций представителям не индейского населения.

С самого начала европейцы хотели определить, какие именно права на исконные земли должны быть законно признанными. В ходе обсуждения этого вопроса возникли две противоположные точки зрения. Многочисленные сторонники одной из них считали, что после открытия Америки индейцы не имеют никаких прав на землю. Согласно этой точке зрения, они рассматривались как язычники, стоявшие на пути у намного более развитой цивилизации, которые должны были быть стерты с лица земли. Кроме того, у них не было никаких документов, подтверждающих их право на землю. Согласно принципам теории первооткрывательства (discovery) и ничейной земли (terra nullius), земля, если она не принадлежит монарху цивилизованного государства, то она ничейная, независимо от того, заселена она или нет, и принадлежит тому, кто ее открыл или обнаружил первым.³⁶⁸

Подобный принцип вытекал из общепризнанной в тогдашней Европе концепции установления феодального суверенитета над новыми землями и их обитателями язычниками, по которой над территориями, не входившими в королевский домен и не принадлежавшими иным христианским правителям, устанавливалась власть по праву первооткрывателя.³⁶⁹ Еще в 1452 году Папа Римский Никола V издал папский эдикт, согласно которому объявлялась война всему нехристианскому миру, и любой европейский монарх имел право захватывать территории за пределами своего королевства.³⁷⁰

Известный испанский теолог Франциско де Виторио предложил в 1532 году иную точку зрения на эту проблему. Он отклонял доктрину открытия Америки, дающую право на ее землю колонизаторам, заявляя, что это

³⁶⁸ См.: Клименко Б.М. Государственная территория. – М.: Международные отношения, 1974. – С.44.

³⁶⁹ См.: Anthony Aust. Handbook of International Law. – Printed in the United States of America by Cambridge University Press, New York, 2005. – P.36.

³⁷⁰ См.: Jeremie Gilbert. Indigenous Peoples' Land Rights under International Law: from Victims to Actors. – Manufactured in the United States of America by Transnational Publishers, Inc, 2006. – P.5.

применимо только к тем землям, которые до их открытия не принадлежали другим народам. Более того, он утверждал, что именно индейцы являются настоящими владельцами земель. Приводимые им аргументы были столь весомыми, что Папа Римский Павел III включил их в Декларацию 1537 года, в которой он обращался к теме прав собственности индейцев и освобождения от рабства.³⁷¹ Гуго Гроций в своей известной работе «О праве войны и мира» (1625 год) также как и Франциско де Виторио отвергает теорию открытия, как основание завладения уже населенной территорией. Более того, он утверждал, что естественным правом любого народа (в том числе не христиан) является возможность вступать в договорные отношения.³⁷²

Установив суверенитет над заокеанскими территориями, британские власти, однако, в определенной степени признавали за их коренным населением право на свои исконные земли – так называемое аборигенное право. Такой подход основывался на характерном для рассматриваемой эпохи понятии «первозданного общества». Индейские племена, с точки зрения колонистов являвшиеся такими сообществами, обладали неоспоримыми территориальными правами.³⁷³ В силу этого в первые десятилетия колониального господства англичане, как правило, практиковали мирные, экономические формы отчуждения индейских земель: покупку, обмен, договорную уступку и т.п. Хотя большинство сделок подобного рода были обманом коренного населения, не зная истинной стоимости, индейцы уступали свои земли за бесценок.³⁷⁴ Этот факт в настоящее время не отрицается даже наиболее консервативными американскими историками.

Систематическому вытеснению индейского населения предшествовала также ревизия легальности аборигенного права. В 1629 году пуританский

³⁷¹ См.: Felix S. Cohen. The Spanish Origin of Indian Rights in the Law of the United States // Georgetown Law Journal. – 1942. - № 1. – P.31.

³⁷² См.: Гуго Гроций. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права / Перевод с латинского АЛ. Саккетти. – М.: Научно-издательский центр «Ладомир», 1994. – С.643.

³⁷³ См.: Jones D. License for Empire. Colonialism by treaty in early America. – Chicago, 1982. – P.20.

³⁷⁴ См.: Vaughan A. New England Frontier, 1620 – 1675. – N.Y.; L., 1979. – P.104.

законовед и губернатор колонии Массачусетс Дж. Уинтроп провозгласил, что основная часть земель на континенте подпадает под юридическое определение «вакуум доминиум» (ничейное владение), так как индейцы никогда не возделывали их. Следовательно, они имеют в отношении этих земель только природное, а не законное право.³⁷⁵

Таким образом, за открытием новых земель следовала их оккупация. Первое время открытие новой земли обычно сопровождалось установлением на ней флага или какой-нибудь другой эмблемы государства, представитель которого сделал открытие, а также объявлением этого государства о вступлении во владение. В литературе это называют «фиктивная оккупация».³⁷⁶ Со временем, поскольку все меньше оставалось ничейной земли, на смену такой фиктивной оккупации пришла эффективная оккупация для оправдания территориальных притязаний одного государства к другому. Разница между ними заключается в том, что эффективная оккупация помимо вышеназванных признаков подразумевала управление данной землей и наличие местной администрации. Однако следует отметить, что и в первом и во втором случае оккупации подлежали только те земли, которые не составляли части владений цивилизованных государств, входящих в состав международного общения и признаваемых субъектами международного права.³⁷⁷ В этих случаях доктрина не проводила никакой разницы между заселенными и незаселенными землям. Считалось, что туземному населению не принадлежит право территориального контроля, которое можно было бы уподобить праву суверенитета, требующего уважения со стороны европейских монархов. Связь туземного населения с территорией, на которой они проживали, признавалась недостаточной.³⁷⁸ Так

³⁷⁵ См.: Whinthrop J. History of New England from 1630 to 1649. – Boston, 1853. – Vol. 2. – P.120.

³⁷⁶ См.: Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. Монография. – М.: Издательство РУДН, 1997. – С.16.

³⁷⁷ См.: Шалланд Л. Юридическая природа территориального верховенства. – Санкт-Петербург, 1903. – С.286.

³⁷⁸ См.: Хайд Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. Т.2. – М., 1951. – С.68.

институт оккупации был использован для колонизации коренных народов на всех континентах.

Доктрина «ничейной земли» послужила оправданием массового захвата территорий коренных американцев, по всему Атлантическому побережью началось истребление индейцев, которые, как оказалось, «незаконно живут» на собственной территории. В ответ на репрессии колонизаторов повсеместно стали вспыхивать индейские восстания. Одним из крупных было сопротивление талантливому военачальнику, вождя племени оттава Понтиака, который в мае 1763 года атаковал город Детройт, уничтожив при этом 2 тысячи британских солдат и поселенцев.³⁷⁹ Грозное сопротивление Понтиака показало потенциальную мощь сплоченных действий индейцев и заставило метрополию отказаться от конфронтации с коренным населением колонии. В октябре 1763 года король Великобритании Георг III издал прокламацию, регламентирующую отношения с индейцами в британских колониях. В этом документе, с одной стороны, подтверждался феодальный суверенитет королевской власти над этими территориями, а с другой – индейцам гарантировались земли к западу от Аллеганских гор и реки Миссисипи. В документе под угрозой наказания и монаршей немилости запрещалось без особого на то соизволения приобретать в собственность и создавать поселения.³⁸⁰

Появление на континенте независимого американского государства изначально предполагало территориальное расширение страны, что сыграло решающую роль в судьбе коренных народов. За первые сто лет существования США индейцы лишились почти всех земель и независимости. В 1787 году министр обороны США Г. Нокс предложил рассматривать индейские племена «как зарубежные нации, не подвластные какому-либо штату, а их право на владение своими землями – законным и не подлежащим сомнению».³⁸¹ Данная

³⁷⁹ См.: The Native Americans: An Illustrated History / Edited by Betty Ballantine and Ian Ballantine. – Published by World Publications Group, Inc, 2001. – P.285.

³⁸⁰ См.: American Indian and US: Documentary history / Ed. by W. Washburn. – N.Y., 1973. – Vol.3. – P.2137.

³⁸¹ См.: American State papers. Documents legislative and executive. Class 2: Indian affairs. – Washington, 1832. – Vol.1. – P.53.

точка зрения была принята Конгрессом, издавшим 13 июля 1787 года так называемый Северо-Западный ордонанс, в котором декларировался независимый статус индейских народов: «В отношении индейцев всегда будет соблюдаться предельная справедливость. Их земли и собственность никогда не будут отторгнуты без их согласия; их права и свободы не будут ущемляться».³⁸² Провозглашение подобного принципа делало невозможным прямой захват земель индейцев, помимо заключения с ними договоров при формальном соблюдении легальной процедуры аналогичных соглашений. По договорам индейцы, как правило, брали на себя обязательство добровольно уступить федеральному правительству те или иные территории, открываемые для поселения там белых, а также сохранять мир и добрые отношения с властями и колонистами. Правительство Соединенных Штатов со своей стороны обещало выплачивать племенам денежную компенсацию за угодья, которые им уступили, содействовать их прогрессу в области образования и здравоохранения и, наконец, гарантировать коренному населению незыблемость границ оставшихся у них земель.

Первый договор с племенем делавэров США подписали в 1778 году, последний – с племенем неперсе – в 1868 году. За это время власти заключили с индейцами 371 договор, в результате чего индейцы, владевшие в начале XIX века большей частью континента к западу от Аллеганских гор, сохранили лишь около 120 млн. акров (48 млн. га) земель.³⁸³ Хотя договоры и стали основным средством территориальной экспансии молодого американского государства, это не означало, что правящие круги страны отказались от угрозы применения против индейцев военной силы. В первой половине XIX века федеральное правительство вело ряд крупных индейских войн с племенами не желавшими заключать договоры. Это война с шауни 1812 года, с конфедерацией криков в 1815 году, с семинолами в 1816 – 1818 гг. Таким образом, у индейцев не было

³⁸² См.: American Indian and US: Documentary history / Ed. by W. Washburn. – N.Y., 1973. – Vol.3. – P.2148.

³⁸³ См.: Тишков В.А. Коренное население Северной Америки в современном мире. – М.: Наука, 1990. – С.49.

выбора, их принуждали путем угроз и обмана подписывать неравноправные договоры.

Затем вопрос прав индейцев на землю был решен Верховным Судом Соединенных Штатов в 1823 году, который избрал компромиссную позицию. Председатель Суда Дж. Маршалл принимал европейскую доктрину права на землю в связи с открытием континента, заявляя при этом, что она не уничтожает полностью все права индейцев. Джон Маршалл для описания юридического статуса коренных народов, проживающих на территории США, употребил термин «внутренне зависимые нации».³⁸⁴ Он заявил, что хотя эти народы владеют некоторыми землями, они находятся на ранней ступени своего развития и их отношения с Соединенными Штатами напоминают отношения подопечного с опекуном.³⁸⁵ За правительством закреплялось верховное право на землю, но индейцы сохраняли право населять и использовать эту землю, как они это делали до прихода европейцев. Данное право является высшим по отношению к любому утвержденному праву штата или отдельного лица, однако оно не предполагает полную собственность на землю, на которую не распространяются интересы государства.

Все это нашло отражение в таком понятии, как трастовая земля, т.е. это земля, которой владеют индейцы, но право собственности, на которую сохраняется за Соединенными Штатами. Федеральное правительство осуществляет функции по надзору за использованием и управлением этими землями. Существуют два типа трастовой земли: земля, которой владеют отдельные лица, и земля, которой владеет племя. Ни правительство, ни индеец-собственник не могут продавать или передавать трастовую землю в чье-либо распоряжение без обоюдного согласия.³⁸⁶ Исключением из этого правила является то, что Конгресс в одностороннем порядке может изымать земли

³⁸⁴ См.: Washburn W. Red man's land – white man's law. – N.Y., 1971. – P.556.

³⁸⁵ См.: Glenn T. Morris. In Support of the Right of Self-Determination for Indigenous Peoples under International Law // German Yearbook of International Law. – Vol.29. – Berlin, 1986. – P.25.

³⁸⁶ См.: Stacy L. Leeds. Native American Tribal Property / Native Americans / Edited by Donald A. Grinde, Jr. – Printed in the United States of America by CQ Press, Washington, DC, 2002. – P.142.

индейцев под строительство дамб, ирригационные проекты, автострады федерального назначения и другие общественные цели.

Договоры с «зависимыми нациями» существенно отличались от соглашений более раннего периода. Ужесточались условия земельных уступок, власти страны стали требовать от индейцев не передачи части владений белым гражданам, а ухода из этих владений навсегда. В пределах нынешних границ штата Оклахома была создана Индейская территория. Резко уменьшилась величина выплачиваемой коренным жителям денежной компенсации. Договоры второй половины XIX века серьезно ущемляли автономию племен, хотя в стенах конгресса и раздавались декларативные заверения о том, что индейцы – полные хозяева своих новых территорий, и законы США никогда не будут навязаны им силой.³⁸⁷ В случае если индейцы не изъявляли «добровольного» желания переселиться, против них использовался веский аргумент в виде вооруженных сил. В тех случаях, когда до военных действий не доходило, договоры зачастую подписывались под угрозой их применения.

Таким образом, право коренных народов и далее владеть и пользоваться занимаемыми территориями, законодательно было закреплено в 1820–1830-х гг. решениями председателя Верховного суда Джона Маршалла. Однако позднее эти решения были истолкованы таким образом, что сохраняли за Конгрессом США неограниченные полномочия прекращать подобные права индейских племен. В 1955 году Верховный суд своим решением по делу «Индейцы Ти-Хит-Тон против Соединенных Штатов» подтвердил, что пятая поправка к Конституции США не дает права требовать компенсации за прекращение таких прав; это решение встретило ожесточенную критику и объясняется, скорее всего, тем, что суды в США вообще избегают поднимать

³⁸⁷ См.: Тишков В.А. Коренное население Северной Америки в современном мире. – М.: Наука, 1990. – С.50.

некоторые фундаментальные вопросы политики по отношению к индейцам, оставляя их на усмотрение Конгресса и исполнительной власти.³⁸⁸

На практике за последние десятилетия Конгресс избегал принимать решения о прекращении прав коренного населения на землю без предварительных переговоров или компенсации. Так, например, закон 1971 года «Об урегулировании претензий коренного населения Аляски» отменил права этого населения на многочисленные территории в обмен на выплату вновь создаваемым поселениям и региональным корпоративным объединениям коренных народов определенных денежных сумм и передачу им прав на некоторые другие земли и ресурсы. Этим актом регулировалась передача исконных земель в пользование коммерческих компаний, с выплатой ими неадекватно мелких сумм, по сравнению с реальной стоимостью земли, из которых коренные народы Аляски не получили не цента. Оставшиеся земли, ранее принадлежавшие коренным северным народам, этим актом были переданы штату Аляска.³⁸⁹ Оценка этого акта была различной даже в среде самих коренных жителей, часть из которых была недовольна потерей прав на ведение традиционного натурального хозяйства и утверждением предпринимательского духа и имущественных тяжб между членами племен, другие же, наоборот, увидели в заложенном законом подходе возможность решения социальных проблем.

Большая часть земель индейских племен приобреталась правительствами штатов вопреки федеральному закону от 1790 года, запрещавшему подобные сделки без участия федерального правительства. Возникшие в связи с этим претензии получили судебное подкрепление, особенно на Северо-востоке страны, когда в 70-е гг. индейцы наконец-то смогли добиться их рассмотрения

³⁸⁸ См.: David H. Getches, Charles F. Wilkinson, Robert A. Williams, Jr. *Cases and Materials on Federal Indian Law*. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.273.

³⁸⁹ См.: Иванова Н.Ю. Анализ современных проблем, связанных с правами коренных народов на землю // *Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова.* – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – С.199.

в суде. В 1980 году было подписано соглашение с племенами пассамакоди и пенобскот, в соответствии с которым эти племена получили от штата Мэн 81,5 млн. долларов, предназначенные, главным образом, для покупки земель, но при этом признавали прекращение своих прав на 12,5 млн. акров земли. В соответствии с этим соглашением, племя пассамакоди получило ограниченную автономию в решении внутренних вопросов и представительство в законодательном собрании штата Мэн (без права голоса), но конфликт с властями штата по вопросам охраны среды, использования земель и рыболовства не был исчерпан, а многие представители племени стремятся сейчас к расширению самоуправления. Подобные соглашения были достигнуты также в штате Род-Айленд и в других районах на Северо-востоке США.

Согласно статье 194 25-го закона Свода законов США: «во всех случаях, когда возникает вопрос о земле и одной из сторон является индеец, а другой – белый, доказывать свою правоту должен белый, поскольку индейцы раньше занимали эту землю и ею пользовались».³⁹⁰ До сих пор в судах Северо-востока США рассматриваются дела о возврате исконных земель представителям коренных народов, особенно активно выступают ирокезы.³⁹¹ В 1871 году Конгресс рекомендовал исполнительной власти более не прибегать к институту договоров для урегулирования отношений с индейскими племенами. Современные формы соглашений об урегулировании земельных отношений в США с тех пор не имеют статуса договора. Однако те соглашения, которые были заключены до 1871 года, остаются частью действующего права США. Многие из них позднее были заменены, часто с использованием недобросовестных методов. Обязательства, налагавшиеся договорами, часто беззастенчиво нарушались. Индейцы вообще рассматривают всю историю США как цепь нарушенных соглашений. Тем не менее, для многих племен

³⁹⁰ См.: David H. Getches, Charles F. Wilkinson, Robert A. Williams, Jr. *Cases and Materials on Federal Indian Law*. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.500.

³⁹¹ См.: David W. Chen. *Battle over Iroquois Land Claims Escalates* // *The New York Times*. – May 16, 2000.

заключенные в прошлом договоры являются правовой основой прав на землю, рыбные промыслы и другие естественные ресурсы.

Вместе с правами на землю индейцы получили право на полезные ископаемые (нефть, газ, уголь). На территориях проживания коренных народов США содержится три процента запасов нефти и газа всей страны, тридцать процентов угля, более одной трети запасов урана, а также другие полезные ископаемые.³⁹² Ресурсы недр и энергетические ресурсы составляют основу экономического развития индейской общины, поэтому для общины очень важным является участие в недропользовании и определение форм и методов недропользования на своей территории. Поскольку задачи органов федеральной власти включают охрану прав коренных народов на самоопределение и решение вопросов местного значения, то индейским общинам предоставлена возможность улучшать свое экономическое благосостояние за счет использования природных ресурсов.³⁹³

Аренда этих участков земли приносит хорошие доходы племени. Так, например, навахо в 1968 году использовали большую часть своих доходов от аренды месторождений нефти и угля для строительства дорог в резервации, закупки нового оборудования и увеличения поголовья скота.³⁹⁴ Однако в течение XX века периодически имевшая место бесхозяйственность и коррупция внутри Бюро по делам индейцев, а также среди властей отдельных штатов и племен, привели к тому, что индейцы потеряли сотни миллионов долларов доходов от аренды нефтяных и газовых месторождений. Так, например, сообщалось, что в 1981 году племя навахо получало лишь от 15 до 37 центов за каждую тонну угля, добываемого американскими компаниями на их

³⁹² См.: Royster, Judith V. Mineral Development in Indian Country: the Evolution of Tribal Control over Mineral Resources *Tulsa Law Journal*. – 1994. – Spring/Summer. – P.543.

³⁹³ См.: Houle, Antoinette G. Non-lease Agreements Available for Indian Mineral Development.// *Natural Resources Journal*. – 1984. – Vol. 24. – P.195.

³⁹⁴ См.: Harold H. Leake, Dr. Angie Debo. *With Five Reservations* by Dell O'Hara. – Verona, Missouri: Valley Press, 1986. – P.50.

территории, в то время как рыночная стоимость одной тонны составляла 70 долларов.³⁹⁵

Отношения государства с коренным населением в сфере добычи на их землях минеральных ресурсов урегулированы в Своде законов США. Большинство норм, устанавливающих правовые основы охраны и использования недр, находящихся на территориях проживания коренных народов, содержится в законах «О землях, выделяемых федеральным правительством в собственность коренным народам», «Об учреждении комиссии по рассмотрению судебных исков, поданных представителями коренных народов», «О реорганизации индейских общин», кодифицированных в 1952 году. Кроме того, было принято несколько федеральных законодательных актов, регулирующих отдельные вопросы недропользования: «О самоопределении индейского народа» (1975), «О лицензировании недропользования на территории индейских общин» (1938), «О недропользовании на территориях индейских общин» (1982), «Об энергетических ресурсах индейских резерваций» (1992). Некоторые нормы, регулирующие подобные вопросы, содержатся в указах Президента, в решениях и заключениях министра юстиции и министра внутренних дел США.³⁹⁶ Основная цель правового регулирования – минимизировать влияние разработки минеральных ресурсов на жизнь коренного населения. Таким образом, в США были заключены различные соглашения о выплате процентов и компенсаций, однако правительство сохраняет за собой право окончательно решать вопрос о добыче полезных ископаемых на землях коренных народов.

Компании, которые никогда не осмелились бы предложить вести добычу полезных ископаемых в центре большого города, что было бы связано с переселением людей, без малейших угрызений совести до сих пор вторгаются на территорию индейских резерваций в западных районах США.

³⁹⁵ См.: Maivan Clech Lam. *At the Edge of the State: Indigenous Peoples and Self-Determination. – Manufactured in the United States of America: Transnational Publishers, Inc., 2000. – P.19.*

³⁹⁶ См.: VcLane, Alfred E. *Oil and Gas Leasing on Indian Lands. – Denver, Colorado: Bradford-Robinson Printing Co, 1995. – P.12.*

Приблизительно 20 тысяч индейцев навахо были переселены, для того чтобы проложить дорогу к разработке каменного угля открытым способом. Горнодобывающая промышленность может причинить серьезный и длительный ущерб окружающей среде в резервациях американских индейцев и сделать землю практически не подлежащей восстановлению. Вызванное этой деятельностью загрязнение окружающей среды может также нанести серьезный вред здоровью коренных жителей. Так, например, в США в результате в результате добычи урана на территории резервации навахо возрос уровень смертности среди коренного населения.³⁹⁷

Вопросы недропользования на территории проживания коренных народов находятся в ведении органов государственной власти и органов общинного самоуправления, лишь некоторые вопросы переданы в компетенцию органов власти штатов. Пользование недрами и полезными ископаемыми, роль индейских общин в изучении, использовании недр и полезных ископаемых, а также формы участия в осуществлении контроля за рациональным использованием и охраной недр менялись с течением времени и развития общинного самоуправления и отражали отношения между государственными органами власти и органами управления общин США. В результате за последние годы коренными жителями США достигнут относительно высокий уровень политической независимости, самоуправления и участия в использовании своих ресурсов, включая ресурсы недр. Общины в настоящее время не только получают денежные выплаты за использование недр, находящихся на их территории, но, кроме того, в их компетенции находятся следующие вопросы:

- участие в принятии решений о предоставлении земли и недр в пользование совместно с органами государственной власти;
- предоставление земли и недр в пользование;
- регулирование процесса использования недр;

³⁹⁷ См.: Коренное население: глобальное стремление к справедливости. Доклад для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. – Москва: Международные отношения, 1990. – С.85-86.

- участие в процессе использования недр;
- контроль за охраной окружающей природной среды на территории проживания общины в процессе использования недр.

Роль органов федеральной власти заключается в обеспечении процесса недропользования в соответствии с традиционно сложившимися и широко применяемыми правилами ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни. Это установлено в положениях Конституции США, нормах федеральных законодательных актов и в толкованиях данных положений и норм судебными органами США. К компетенции органов власти штата относятся такие вопросы как границы территорий, навигационные реки, некоторые вопросы права частной собственности на землю, вопросы перераспределения земель, находящихся в собственности индейской общины. Каждый штат самостоятельно устанавливает нормы своего законодательства о земле и недрах. Однако законодательные акты штата не могут содержать нормы, уменьшающие права коренных народов.

Право собственности на землю и недра, находящиеся на этой земле является очень важным для членов индейской общины, особенно для обеспечения социальных, экономических, экологических интересов. Если община имеет право собственности на землю и участок недр, а также на полезные ископаемые, содержащиеся в нем, то члены общины могут самостоятельно решать вопросы владения, пользования и распоряжения землей и недрами, содержащимися на данном участке, также они могут самостоятельно устанавливать нормы охраны окружающей среды и приведение земли в состояние, пригодное для ее дальнейшего использования.

Охрана окружающей среды в процессе недропользования включена в совместную компетенцию органов общинного самоуправления и государственной власти. При проведении переговоров о предоставлении недр в пользование представители общины могут включить обязательное условие защиты окружающей среды и восстановления благоприятной природной среды, рекультивации земель. Общины обладают исключительной компетенцией по

вопросам регулирования природоохранной деятельности на территории их проживания. Они вправе определять виды деятельности, которые могут осуществляться или могут быть запрещены на территории общины.

Около четверти всей территории резерваций Америки покрыты лесом, поэтому индейцы получают также доходы от заготовок древесины. Создание резерваций подразумевало сохранение за индейцами не только земли, но и права на использование водных ресурсов в объемах, достаточных для обеспечения жизнедеятельности резервации. Это право восходит к соответствующему вердикту Верховного суда США, принятому еще в 1908 году, обязывающего американские власти оказывать, когда это необходимо, содействие ирригации индейских земель и поддерживать инициативы их жителей в этой области.³⁹⁸ Однако для запада страны, где располагается большинство резерваций, вода до сих пор является большим дефицитом.

Правовое регулирование вопросов охоты, рыболовства и собирательства существенно различается в разных резервациях в зависимости от условий договора данного племени, содержания более поздних договоренностей и наличия уступок в пользу федерального правительства, а также конкретных природных факторов, в частности, учета факта переселения в новые места обитания.³⁹⁹ Права коренных американцев на охоту и рыболовство продолжают иметь решающее культурное и экономическое значение для сотен коренных общин и в XXI веке. Создание федеральных резерваций подразумевало предоставление индейцам права свободно заниматься охотой и рыболовством на территории резервации без государственного вмешательства. Уступая свои земли, племя сохраняло право заниматься охотой и рыболовством на всей или на части территорий своих бывших земель. Сохранение этого права открыто провозглашалось и подразумевалось в текстах соглашений с индейскими племенами.

³⁹⁸ См.: Lee Herold Storey. Leasing Indian Water off the Reservation: A Use Consistent with the Reservation's Purpose // California Law Review. – Vol.76. - № 1. – 1988. – P.179.

³⁹⁹ См.: Philip L. Fetzer. Hunting, Fishing and Gathering Rights / Native Americans / Edited by Donald A. Grinde, Jr. – Printed in the United States of America by CQ Press, Washington, DC, 2002. – P.153.

Однако известны случаи ограничения этих прав, так например, в штате Вашингтон в 60-е года XX столетия были введены правила, запрещающие коренным жителям ловить рыбу не только на территории штата, но и в пределах их резерваций. То есть данное право, гарантированное им ранее принятыми договорами, категорически отрицалось властями штата. Однако размах индейских выступлений по этому вопросу напугал власти страны и в 1979 году Верховный суд США подтвердил приоритет индейских договоров над штатными законами о рыболовстве.

Законодательной, исполнительной и судебной властью США было признано право индейцев на самоуправление и управление принадлежащими им сегодня территориями. С включением земель, населенных индейскими племенами, в территориальные границы Соединенных Штатов их суверенитет был ограничен, однако не уничтожен. Сегодня в основе управления племенем лежат следующие три принципа: во-первых, индейское племя обладает практически всеми полномочиями любого суверенного штата. Во-вторых, завоевание племен, включение их земель в территориальные границы и подчинение законодательной власти Соединенных Штатов по существу положило предел суверенитету в решении вопросов внешней политики племени, но не повлияло на внутренний суверенитет племени. И, в-третьих, внутренние полномочия племени могут быть ограничены договорами и особым законодательством Конгресса. Таким образом, правительству племени принадлежит вся полнота власти в решении любых внутренних вопросов; отсутствует вмешательство властей штатов в дела самоуправления племени; федеральные власти имеют почти абсолютную власть в ограничении суверенитета племени и, таким образом, в ограничении двух первых пунктов. Конгресс США обладает широкими полномочиями, и обязательства Соединенных Штатов перед индейцами могут быть ликвидированы даже без согласия племен. Конгресс может в одностороннем порядке аннулировать те или иные положения договора, корректировать право племени на самоуправление и т.д.

В настоящее время организация управления резервациями отличается следующими чертами: во-первых, в основе самоуправления лежат договоры и федеральные законы, базирующиеся на подписанных ранее соглашениях и судебной практике. Во-вторых, основой самоуправления является концепция доверительных отношений, согласно которой индейские племена осуществляют самоуправление, а правительство США выступает гарантом их прав. Ответственность федерального правительства перед индейцами в связи с доверительными отношениями – это имеющее исковую силу обязательство правительства США защищать племенные земли, активы, ресурсы и права по договорам, а также обязанность выполнять положения федерального законодательства.

Следующее, что также необходимо отметить, территории резерваций имеют особый статус и индейцы могут даже запретить пребывание на территории резервации или потребовать от посетителей соблюдения определенных правил, в том числе в отношении внешнего вида и поведения на территории резервации. На территорию резервации не распространяется юрисдикция штата, поскольку Конституция США наделила федеральное правительство полномочиями по решению вопросов взаимоотношения с индейцами. Правовая основа такого подхода была заложена решением Верховного суда США по делу «США против Кагамы, 1886 год», согласно которому индейцы стали рассматриваться как подопечные американской нации, а не штатов. На практике же правительства племен и штатов часто взаимодействуют и сотрудничают друг с другом на основании различных соглашений.⁴⁰⁰

Самоуправление проявляется также в том, что племена имеют право принимать и приводить в исполнение более строгие или более мягкие законодательные и нормативные акты, чем соответствующие акты штата. Они могут контролировать и осуществлять финансируемые и управляемые

⁴⁰⁰ См.: David E. Wilkins. Tribal-State Affairs: American States as “Disclaiming” Sovereigns // *Publius*. – Vol.28. - № 4. – 1998. – P.55.

федеральным правительством программы. Индейские общины имеют право избирать из своей среды руководящие органы, в компетенцию которых входит решение всех местных вопросов на территории резервации. Совет общины по своему усмотрению может создавать подчиненные ему административные структуры, необходимые для самоуправления, и определять круг их обязанностей и полномочий. Советы общин выступают как полномочные представители всего населения резерваций при контакте с федеральными властями. Каждый житель резервации может свободно покидать ее территорию и вновь туда возвращаться.

Индейскую резервацию в США, ее правовой статус можно сравнить с республикой в составе России. Первоначально даже, созданную в начале XIX века Индейскую территорию называли Индейской республикой. Во время Гражданской войны она имела именно такой статус. Подробно описывает возникновение, существование и упразднение подобной республики американский профессор Энджи Дебо.⁴⁰¹ Однако после, правительство США побоялось давать Индейским территориям статус республики, и обозначила их территории, как резервации. Как пишет профессор Железнов Б.Л., один из авторов Татарстанской Конституции: «Одни видят в республике эффективную форму реализации национального суверенитета и развития этносов, иные – прежде всего очаг национал-сепаратизма и потенциальную «горячую точку» на карте страны. В зависимости от обстоятельств бывают правы и те, и другие».⁴⁰²

Говоря о суверенитете, необходимо подчеркнуть, что он является неотъемлемым элементом государственно-правового статуса республики. То же самое можно сказать и о резервации. В этой связи практически неисследованным остается вопрос о природе и особенностях государства в составе другого государства. Для российских исследователей интерес

⁴⁰¹ См. более подробно: Angie Debo. The Rise and Fall of the Choctaw Republic. – Norman: University of Oklahoma Press, 1961.

⁴⁰² См.: Железнов Б.Л. К вопросу о статусе республик в составе Российской Федерации // Современные проблемы развития международного и конституционного права. Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана. – Казань: Центр инновационных технологий, 2008. – С.388.

представляют особенности государственности республик в составе Российской Федерации.⁴⁰³ Поэтому для нас будет полезно изучить американский опыт и проанализировать особенности государственности индейских резерваций. Суверенитет реализуется через компетенцию государства, то есть через его полномочия, направленные на определенные предметы ведения. Именно компетенция есть юридическое средство, позволяющее государству проявлять свой суверенитет во внутренней и международной жизни. Компетенция же, в отличие от суверенитета, явление объемное, она может расширяться и ограничиваться в зависимости от обстоятельств, в которых находится государство.⁴⁰⁴ По мнению зарубежных авторов, племенной суверенитет есть не что иное, как возможность каждого члена общины активно участвовать в управлении делами своего племени, а не просто быть объектом властных отношений. Именно политическая воля народа обеспечивает жизнеспособность суверенитета.⁴⁰⁵

Безусловным достижением концепции Дж. Маршалла явилось признание племенного суверенитета, как ключевого принципа в федерально-племенных отношениях.⁴⁰⁶ До сих пор в научной литературе США ведутся споры о том, являются ли резервации политическими или национальными образованиями и не ущемляет ли они права представителей других национальностей. Однако, очевидно, что наличие сегодня у индейцев собственных правительств в резервациях является пережитком племенного суверенитета, существовавшего

⁴⁰³ См.: Ягудин Ш.Ш. Конституционное право и региональная самобытность // Современные проблемы развития международного и конституционного права. Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана. – Казань: Центр инновационных технологий, 2008. – С.411.

⁴⁰⁴ См.: Железнов Б.Л. К вопросу о статусе республик в составе Российской Федерации // Современные проблемы развития международного и конституционного права. Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана. – Казань: Центр инновационных технологий, 2008. – С.389-390.

⁴⁰⁵ См.: David E. Wilkins. The US Supreme Court's Explication of "Federal Plenary Power": An Analysis of Case Law Affecting Tribal Sovereignty, 1886 – 1914 // American Indian Quarterly. – Vol.18. - № 3. – 1994. – P.350.

⁴⁰⁶ См.: Robert A. Williams, Jr. Teacher's Manual to accompany Cases and Materials on Federal Indian Law. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.63.

до прихода переселенцев из Европы.⁴⁰⁷ Индейские резервации в настоящее время являются единственными национально-политическими образованиями в составе Соединенных Штатов Америки, наделенными достаточно широкими правами и суверенитетом, который носит естественноисторический характер и не должен быть ограничен.

Одним из суверенных прав племени является собственное налогообложение любого бизнеса в пределах резервации. Несколько слов необходимо сказать об игорном бизнесе, который запрещен законодательством многих штатов, но существует в индейских резервациях, т.к. законодательство США позволяет осуществлять уголовную юрисдикцию на территории резервации, но не гражданскую, под которую как раз и подпадает игорный бизнес.

Индейский игорный бизнес возник в США с момента открытия во Флориде племенем семинолов огромного казино в 1979 году.⁴⁰⁸ Казино, появившиеся в конце XX века, стали новым источником укрепления экономики резерваций. Они не имеют прямого отношения к традиционному хозяйствованию, однако принесли ряду племен значительный рост благосостояния и решение всех материальных проблем. В начале 80-х годов XX века правительство начало строить свои отношения с коренными народами на основе политики «нового федерализма», включавшей передачу части полномочий федерального правительства штатам и местным органам управления, освобождение индейских племен от избыточного контроля и бюрократии и поддержку экономических инициатив племен. Эта политика позволила индейским племенам заключить контракты с крупными корпорациями, организовать собственное производство, однако самой успешной инициативой стало создание на территории резерваций

⁴⁰⁷ См.: Patrick Macklem. Distributing Sovereignty: Indian Nations and Equality of Peoples // *Stanford Law Review*. – Vol.45. - № 5. – 1993. – P.1311.

⁴⁰⁸ См.: Bradford W. Morse. Permafrost Rights: Aboriginal Self-Government and the Supreme Court in *R. v. Pamajewon* // *McGill Law Journal*. – Vol.42. - № 4. – 1997. – P.1019.

разнообразных игорных заведений, в результате чего индейский игорный бизнес приобрел правовой статус и превратился в индустрию.

Согласно Индейскому акту регулирования игорного бизнеса от 1988 года только индейские племена имеют эксклюзивное право осуществлять игорный бизнес на территории резервации, если только это прямо не запрещено федеральным законодательством и не подпадает под перечень уголовно-наказуемых деяний согласно законодательству штата.⁴⁰⁹ Право на строительство казино в резервациях было оспорено правительствами штатов, однако, в конечном счете Верховный суд разрешил спор в пользу индейцев.

Власти США решили, что раз индейцы были вытеснены в неплодородные места, не имеющие полезных ископаемых, и не могут заниматься традиционными промыслами, позволяющими им получить средства для жизни, они имеют право заниматься игорным бизнесом. Это стало существенным источником доходов для резерваций, потому что в большинстве штатов США подобные заведения запрещены законом. По данным Национальной Индейской Игровой Ассоциации в 2005 году игорные заведения действовали в 227 из 563 резерваций. В 2006 году индейцы заработали на любителях азартных игр \$25.7 млрд. Игорный бизнес позволил создать более 670 тыс. рабочих мест. Власти резерваций 20% доходов от казино направляют на поддержку образовательных программ, 19% - на экономическое развитие, по 17% - на финансирование правоохранительных органов и здравоохранение. Часть индейцев до сих пор считают, что игорный бизнес подрывает традиционные ценности и прямо не связан с сохранением идентичности индейских народов, другие рассматривают сложившуюся ситуацию более прагматично. Во многих штатах индейские игорные заведения являются крупнейшими работодателями, важным источником поступлений денежных средств в бюджет, обеспечивая рост благосостояния индейцев.

⁴⁰⁹ См.: Robert A. Williams, Jr. *Teacher's Manual to accompany Cases and Materials on Federal Indian Law*. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.126.

Итак, в заключении можно отметить, что в XXI веке в резервациях, безусловно, многое изменилось к лучшему. Правительство США предприняло различные действия по улучшению положения коренных народов. Однако некоторые видят негативный фактор в том, что резервации в Северной Америке остались и поныне, утверждая, что они по-прежнему отражают расистскую идеологию своих прежних создателей. На наш взгляд можно не согласиться с данной точкой зрения, так как сегодня наличие собственных территориальных образований коренных народов Америки помогает им в сохранении собственных традиций, культуры, языка и способствует развитию самоопределения этих уникальных народов. Их принудительная изоляция более двух столетий назад помогла сохранить свою национальную идентичность, оградила от пагубного влияния глобализации и способствовала развитию этнического самосознания. Несмотря на то, что они были созданы против воли коренных народов Америки, и включают в себя лишь небольшой процент бывших некогда территорий племен, резервации стали, своего рода, защитным буфером против ассимиляции индейцев и их растворения в доминирующем обществе. Наличие собственных территорий внутри Соединенных Штатов Америки рассматривается сегодня индейцами как наследие, оставленное им их предками, чтобы последующие поколения могли жить согласно своим традициям, обычаям и сохраняли язык и культуру своего народа. Оказываясь сегодня на территории резервации, вы словно попадаете в иную Америку, погружаетесь в мир коренных народов США.⁴¹⁰ Не будь резерваций, мы были бы лишены такой возможности.

Сегодня резервация это территория, отведенная для проживания и использования родственной группой индейских племен или одного племени в целях сохранения их культуры, языка, традиций и возможности внутреннего самоуправления. Таким образом, индейская резервация это территория в США,

⁴¹⁰ О жизни современных индейцев в резервациях см. более подробно: Гарипов Р.Ш. Путешествие по Индейской Америке // Актуальные вопросы прав народов в современном мире. Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. Гарипов Р.Ш. – Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2009. – С.76.

управляемая индейским племенем. И, несмотря на то, что территории индейских резерваций в США находятся под контролем федеральных властей, они занимают особое место в федеративной структуре США, их правовой статус приближен к статусу штатов за тем лишь исключением, что коренные народы Америки не имеют своих представителей на федеральном уровне. В резервациях действуют только федеральные законы и законы, установленные самими племенами. Индейцы, живущие в резервациях, не подчиняются законам штатов и не платят налоги штатов. Они являются автономными образованиями и самостоятельно осуществляют властные функции, которые служат целям и задачам собственного народа. Индейские резервации в настоящее время являются единственными национально-политическими образованиями в составе Соединенных Штатов Америки, наделенными достаточно широкими правами и суверенитетом, который носит естественноисторический характер.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Можно с уверенностью констатировать, что сегодня мы являемся свидетелями наиболее прогрессивного этапа в истории развития прав и основных свобод коренных народов мира. Происходит определенная эволюция их правового статуса, как в международном, так и в национальном праве многих стран. Защита прав и интересов коренных народов становится приоритетной задачей в деятельности государств и неотъемлемой сферой их международного сотрудничества. На протяжении последних десятилетий четко прослеживаются все необходимые тенденции к их дальнейшему развитию и упрочению. Политика ассимиляции и насильственной интеграции сменилась провозглашением права коренных народов на самоуправление и сохранение своей национальной, культурной и языковой идентичности. Внимание мировой общественности к нуждам коренных народов и их собственная активность,

которая имеет сегодня небывалый размах, послужили основой для широкой популяризации вопросов, связанных с их правами.

Однако технический прогресс вывел человечество на совершенно новый уровень жизни, и в то же время поставил на грань выживания аборигенные народы. Он имеет необратимые, губительные последствия для миллионов коренных народов. Постоянно растущий спрос на природные ресурсы, особенно в промышленно развитых странах, способствует поиску еще не освоенных ресурсов. А неосвоенные земли, на которые когда-то были загнаны коренные народы, изгнанные с более плодородных земель на земли, считавшиеся не имеющими особой экономической ценности, сегодня оказались богатыми древесиной, полезными ископаемыми и другими ресурсами. Ресурсов на планете становится все меньше, а желающих их добывать все больше, правительства и корпорации заглядываются на заповедники и земли коренных народов. И сегодня во имя национального развития вырубаются леса, строятся плотины, закладываются новые шахты и рудники, проводятся нефте и газопроводы. Все это губительно влияет на жизнь коренных народов, нарушается природная среда их обитания, экология региона и они вынуждены покидать свои исконные земли.

Мир коренных народов деформируется под влиянием индустриальной цивилизации и на западе, в США, и у нас в России. Задачи сохранения самобытного образа жизни сами коренные народы все больше связывают с решением правовых вопросов не только на локально-региональном, но и на международном уровне. Имеющийся комплекс международных актов является в настоящее время правовой основой для коренных народов в отстаивании своих прав на самобытный образ жизни. Необходимо развивать и совершенствовать нормативную базу, дополняя ее с учетом нужд и потребностей коренных народов мира. Следует приложить все усилия к разработке новой конвенции, которая явилась бы пересмотренным вариантом ныне действующей Конвенции МОТ № 169, и в которую вошли бы все основополагающие положения Декларации ООН по правам коренных народов

2007 года и других важных документов, разрабатываемых международным сообществом в этой области.

Открытие Америки и столкновение двух совершенно разных культур было неизбежно. Индейцы долго и упорно сопротивлялись, но исход был предрешен. Численное превосходство и техническое преимущество стало залогом победы пришельцев.⁴¹¹ Одна цивилизация поглотила другую, полностью изменив уклад жизни местных народов. Это было неизбежно, также как падение Древнего Рима или полеты человечества в космос. Коренные народы смогли лишь частично повлиять на ход этих событий, оттянув путем вооруженной борьбы падение своей цивилизации. Выжившие в ходе колонизации индейцы продолжали владеть жалкое существование в резервациях. В конце XIX – начале XX вв. их насчитывалось всего 237 тысяч человек. Они работали на фабриках, лесозаготовках и горнодобывающих предприятиях, если не были безработными. Традиционные индейские занятия ушли в прошлое. Многие забывали свой родной язык и переходили на английский.

Процесс становления и развития прав коренных народов в США имеет непростую и длительную историю. Однако следует отметить, что важным результатом борьбы индейцев за свои права стала возможность самоуправления индейских общин, контроль над резервациями и право на сохранение и развитие собственной идентичности. В тоже время остаются нерешенными ряд социальных проблем, таких как борьба с бедностью, неграмотностью, проблемы здравоохранения. Необходимо и дальше развивать права и свободы коренных народов США и на самом высоком уровне осудить бесчеловечные действия колонизаторов, совершенные в процессе покорения коренных народов и захвата их земель. Также настало время отказаться от стереотипных теорий,

⁴¹¹ Так, например, в 1840 году племя лакота насчитывало всего 11 тысяч человек, в то время как белое население Америки уже составляло 17 миллионов. См.: Mike Sajna. Crazy Horse. The Life Behind the Legend. – Printed in the United States of America by Castle Books, 2005. – P.13.

рассматривающих коренные народы как дикие и отсталые, придуманные колонизаторами с целью оправдания своих антигуманных акций.

Современное регулирование прав и основных свобод коренных народов в США осуществляется на федеральном уровне посредством конституции, федерального законодательства, заключенных ранее договоров с индейцами, судебных прецедентов и обычного права. Все это находит свое выражение в таком понятии, как «федеральное индейское право», которое является совокупностью юридически обязательных норм, регулирующих правовой статус индейских племен и их особые отношения с федеральным центром. Можно выделить несколько основных принципов федерального законодательства в отношении с индейцами:

- Во-первых, племена являются независимыми образованиями с присущим им правом на самоуправление;
- Во-вторых, племенная независимость и их правовой статус могут быть ограничены или преобразованы только Конгрессом США;
- В-третьих, правом вступать в отношения с индейскими племенами обладают только федеральные власти;
- В-четвертых, индейцы находятся под защитой федерального правительства, которое обязано охранять их от любых посягательств.

Все это максимально призвано служить интересам коренных народов Америки, отражая специфику их отношений с государством. Однако данное законодательство носит на себе явный патерналистский характер, что выражается даже в самом определении индейцев, как «внутренне зависимых наций», которое неприемлемо, на наш взгляд, с точки зрения современного международного права, провозглашающего равноправие народов и запрещающего любую форму зависимости.

Территории индейских резерваций в США занимают особое место в федеративной структуре США, их правовой статус приближен к статусу штатов за тем лишь исключением, что они не имеют своих представителей на федеральном уровне. Это территории, отведенные для проживания и

использования индейцами в целях сохранения их самобытности и возможности внутреннего самоуправления. В резервациях действуют только федеральные законы и законы, установленные самими племенами, они не подчиняются законам штатов и не платят налоги штатов. Индейские резервации в настоящее время являются единственными национально-территориальными образованиями в составе США, наделенными достаточно широкими правами и суверенитетом. Однако некоторые видят негативный фактор в существовании резервации, утверждая, что они по-прежнему отражают расистскую идеологию своих создателей. На наш взгляд наличие собственных территориальных образований коренных народов Америки помогает им в сохранении собственных традиций, культуры, языка и способствует развитию самоопределения этих народов. Их принудительная изоляция помогла сохранить национальную идентичность, оградила от глобализации и способствовала развитию этнического самосознания. Несмотря на то, что они были созданы против воли коренных народов Америки, и включают в себя лишь небольшой процент бывших некогда территорий племен, резервации стали, своего рода, защитным буфером против ассимиляции индейцев и их растворения в доминирующем обществе.

Также как и в США в России использовались властно-императивные методы регулирования взаимоотношений государства и коренных народов. Однако, в отличие от многих колониальных держав Запада, российская колонизация не была направлена на истребление местного населения. Для российского законодательства XIX века было характерно стремление минимально вторгаться в жизнь коренных народов и сохранять их среду обитания, правовые нормы для своего времени были прогрессивными и гуманными. Благодаря этому коренным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока России удалось сберечь свою самобытность и традиционный образ жизни. Затем промышленная экспансия в районы их проживания поставила многие из них на грань вымирания. К тому же большинство из них проживают в труднодоступных местностях с суровым климатом и ограниченными

возможностями, что требует установления дополнительных прав для их фактического равенства с другими народами России. Их особый правовой статус рассматривается как актуальная мера для национального возрождения, сохранения и развития этих народов.

Можно с уверенностью констатировать тот факт, что Россия использовала прогрессивный мировой опыт в сфере защиты прав коренных народов и отразила его в своем законодательстве, примером тому служит статья 69 Конституции РФ, которая была принята в 1993 году, объявленном ООН международным годом коренных народов мира. Как в России, так и в США утвердился принцип государственного протекционизма как идеологическая основа правового регулирования отношений, касающихся прав и интересов коренных народов. Однако в России в отличие от США государственная политика не носит «искупительного вину» характера, а направлено на установление ряда льгот и гарантий коренным малочисленным народам в силу характера и суровых условий их жизни. В то время как в США законодательство во многом призвано искупить вину американского народа перед представителями коренных народов (индейцами) за все те зверства и преступления, совершенные в период их колонизации. Также следует отметить, что в США самобытность коренных народов была сохранена благодаря их принудительной изоляции в форме резерваций, а в России причина кроется в крайне недоступных районах их проживания с суровыми климатическими условиями и крайне низкой заселенности территорий их обитания.

Однако законодательство Российской Федерации в области защиты прав коренных малочисленных народов не в полной мере соответствует принципам и нормам международного права. В частности, применяемый по отношению к ним численный критерий, на наш взгляд, носит дискриминационный характер и не отвечает социальному предназначению законодательства о гарантиях прав коренных народов. Условие о традиционном образе жизни целесообразно рассматривать в качестве дополнительного, а не основного признака коренных малочисленных народов, чтобы выявить ту их часть, которая нуждается в

предоставлении особого правового статуса, облегчающего выживание в суровых климатических условиях. Необходимо также законодательно закрепить четко установленные границы проживания коренных малочисленных народов по подобию американских резерваций в целях сохранения среды их обитания и гарантий сохранения территорий будущим поколениям, так как действующее законодательство не способно сегодня эффективно защищать территориальные интересы коренных малочисленных народов России. Существующие сегодня в России нормативно-правовые акты направлены на улучшение условий жизни представителей коренных малочисленных народов, однако зачастую их права и свободы не реализуются из-за отсутствия соответствующего материально-финансового обеспечения и надлежащего контроля со стороны государства.

Ратификация Россией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» поднимет, на наш взгляд, пошатнувшийся за последнее время имидж нашего государства в глазах мировой общественности, и послужит прочным фундаментом в формировании системы защиты прав и основных свобод коренных народов. К тому же сами коренные малочисленные народы Российской Федерации рассматривают участие России в этой конвенции как своего рода гарантию соблюдения их политических прав и прочной базы для развития российского законодательства по правам коренных народов. Необходимо также пересмотреть свое отношение к Декларации ООН о правах коренных народов 2007 года, выразить ее одобрение и инициировать разработку международно-правовой конвенции по защите прав коренных народов на базе существующей декларации, и в дальнейшем привести законодательство РФ в соответствие с международными стандартами в области защиты прав коренных народов.

Настало время создать все условия, в том числе правовые гарантии, для возрождения и сохранения культуры, языка и традиций коренных народов Северной Америки и Российской Федерации, бережно относясь к их самобытности и уникальности. Индейцы и их культура являются настоящим

богатством многонационального американского народа. Их вклад в мировую цивилизацию трудно не переоценить. Наши коренные малочисленные народности также органично вписываются в общую мозаику многонационального российского народа и заслуживают достойного к себе отношения. Включение соответствующих положений в Конституцию Российской Федерации, издание менее чем за десятилетие нескольких федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации явилось подлинным прорывом в становлении нашего государства как государства социального, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого.

В тоже время коренные малочисленные народы не менее, а может быть, и более чем все другие, нуждаются в том, чтобы верховенство закона стало незыблемым правилом, а не становилось бы подчас юридической фикцией в результате ненадлежащего исполнения должностными лицами своих обязанностей. В целях обеспечения гарантий прав коренных малочисленных народов необходимо принимать соответствующие законы, но самая главная проблема для Российской Федерации – это исполнение тех законов, которые уже имеются. Мы должны создавать условия для общин, для природопользования и для других целей, которые позволили бы сохранять самобытность. Главная цель – это сохранение самобытности, языков, культуры различных народов и сохранение того многообразия, благодаря которому Россия стала собственно Россией.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

Нормативные источники:

1. Международные пакты о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах 1966 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. Издание второе, дополненное / Сост. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. – М.: НОРМА.- 2002.
2. Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. Издание второе, дополненное / Сост. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. – М.: НОРМА.- 2002.
3. Конвенция МОТ № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах» 1957 года // Права и свободы народов в современных источниках международного права (сборник документов). / Сост. Тузмухамедов Р.А. – Казань: Книжный дом. - 1995.
4. Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года // СЗ РФ. – 1995 - № 8.
5. Конвенция по регулированию китобойного промысла 1946 года // ВВС СССР. – 1949. - № 16.
6. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) // Российская газета от 25 декабря 1993 года - № 237.
7. Федеральный закон РФ от 24.04.1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. – № 17. – 1995.
8. Федеральный закон РФ от 13.11.1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе в Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 49. – 1995.

9. Федеральный закон РФ от 17.06.1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. – 1996. - № 25.
10. Федеральный закон РФ от 17.12.1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 51. – 1998.
11. Федеральный закон РФ от 24.07.2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. – 2002. - № 30.
12. Федеральный закон РФ от 3.03.1995 года № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О недрах» // СЗ РФ. – № 10. – 1995.
13. Федеральный закон РФ от 14.03.1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. – № 12. – 1995.
14. Федеральный закон РФ от 19.09.1997 года № 124-ФЗ, в ред. от 30.03.1999 года № 55-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 14. – 1999.
15. Федеральный закон РФ от 20.07.2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. - № 30. – 2000.
16. Федеральный закон РФ от 28.08.1995 года № 154-ФЗ, в ред. от 4.08.2000 года № 107-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 32. – 2000.
17. Федеральный закон РФ от 30.04.1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации» // СЗ РФ. - № 18. – 1999.
18. Федеральный закон РФ от 7.05.2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. - № 20. – 2001.

19. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части 1 и 2. – М.: Издательство Эксмо, 2009.
20. Указ Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 года «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» // Ведомости РФ. – 1992. – № 18.
21. Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1994 года № 387 «О подготовке и проведении Международного десятилетия коренных народов мира» // СЗ РФ. – 1994. - № 2.
22. Программа экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, утверждена постановлением Правительства РФ от 27.07.2001 года № 564. // СЗ РФ. – № 32. – 1996.
23. Распоряжение Правительства РФ от 4 февраля 2009 года № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» // СЗ РФ. - № 7. – 2009.
24. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 8 декабря 1994 года № 374-1 ГД «О приветствии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации участникам пленарного заседания Генеральной Ассамблеи ООН, посвященного официальному открытию Международного десятилетия коренных народов мира» // <http://wbase.duma.gov.ru/ntc/vdoc.asp?kl=435>
25. Постановление Государственной Думы «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 26 мая 1995 // Российская газета. – 1995. – 8 июня.
26. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 20 января 2010 года № 3 «Об утверждении распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных

- народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в 2010 году // Российская газета. – 2 марта 2010.
27. Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР «О некоторых вопросах деятельности международного фонда развития малых народов и этнических групп на территории РСФСР» от 1991 года // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. - № 35.
28. Постановление Верховного Совета СССР «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» от 27.11.1989 года // Собрание узаконений РСФСР. – 1989. - № 25.
29. Хартия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации от 13 апреля 2001 года // Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства / С.Н. Харючи. – Томск: Издательство Томского университета, 2004.
30. Постановление ВЦИК «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера» от 10.12.1930 года // Собрание узаконений РСФСР. – 1931. - № 8.
31. Постановление ВЦИК и СНК «О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин РСФСР» от 14.10.1927 года // Собрание узаконений РСФСР. – 1927. - № 111.
32. Декларация прав народов России. Принята съездом Советов 15(2) ноября 1917 года // Собрание узаконений и распоряжений Правительства РСФСР. – 1917. - № 2.
33. Декларация независимости США от 4 июля 1776 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. Издание второе, дополненное / Сост. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. – М.: НОРМА.- 2002.

34. Федеральный закон РФ от 19.06.1996 года № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 26. – 1996. (утратил силу).
35. Закон РСФСР от 19.12.1991 года № 2060-1 «Об охране окружающей среды» // ВВС РСФСР. – № 10. – 1992. (утратил силу).
36. Перечень районов проживания малочисленных народов Севера, утвержденный постановлением Правительства РФ от 11.01.1993 года // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - № 13. (утратил силу).

На английском языке:

37. Constitution of the United States of America // The Declaration of Independence and the Constitution of the United States of America. – Printed in the USA by CreateSpace, 2010.
38. Title 25 of the United States Code // United States Code Annotated. – Printed in the USA by West Publishing, 1983.
39. Indian Child Welfare Act of 1978 // <http://ecfr.gpoaccess.gov/cgi/t/text/text-idx?c=ecfr&sid=0d3f44c394beccc2595a8e4cc403b322&rgn=div5&view=text&node=25:1.0.1.4.13&idno=25>
40. American Indian Religious Freedom Act of 1978 // Handbook of American Indian Religious Freedom / Edited by Christopher Vecsey. – New York: Crossroad Publishing, 1991.
41. Indian Mineral Development Act of 1982 // Environmental Education Report and Newsletter. – Vol.14. - № 4. – 1986.
42. Native American Repatriation and Graves Protection Act of 1990 // http://www.nps.gov/history/local-law/FHPL_NAGPRA.pdf
43. Treaty with the Sioux-Brule, Oglala, Miniconjou, Yanktonai, Hunkpapa, Blackfeet, Cuthead, Two Cattle, Sans Arcs, and Santee – and Arapaho. April 29, 1868. // Indian Treaties 1778 – 1883. / Edited by Charles J. Kappler. – New York: Interland Publishing Inc, 1975.

Специальная литература:

44. Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. Монография. – М.: Издательство РУДН, 1997.
45. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. – М.: ТК «Велби», Изд-во Проспект, 2005.
46. Анализ федерального законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на предмет соответствия международным стандартам / Под ред. Постникова А.Е., Андриченко Л.В., Бандорина Л.Е. – М.: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 2007.
47. Ананидзе Ф.Р. Международно-правовые проблемы защиты прав коренных народов. – Дисс. ... на соискание ученой степени канд. юрид. наук. – Москва. – 1996.
48. Андреев К.Ю. Правовой статус коренных малочисленных народов в зарубежных странах. Справочник. – М.: РАН ИНИОН, 2006.
49. Андриченко Л.В. Международно-правовая защита коренных народов // Журнал российского права. – 2001. – № 5.
50. Аракчаа К.Д. Коренные народы: международное и национальное право. – М.: Редакционно-издательский отдел Аппарата Государственной Думы, 1995.
51. Аркадий Абакумов. Несколько слов о резервациях // <http://www.mesoamerica.ru/>
52. Бакунина Т.С. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. – 1997. - № 9.
53. Бойченко Ю.А. Международные механизмы и тенденции в сфере защиты прав коренных народов // Московский журнал международного права. - № 3. – 2001.

54. Бурстин А. Американцы: демократический опыт. – М.: Просвещение. – 1993.
55. Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. - № 6. – 2005.
56. Веселов А.К. Родовые общины, как способ защиты прав коренных малочисленных народов России. Регламентация порядка создания и деятельности // Рекомендации по защите прав коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование. (Сборник статей). – М.: Институт эколого-правовых проблем «Экоюрис», 2000.
57. Вестник МИД СССР. 1989. – № 17.
58. Гарбузов В.Н., Иванов О.А., Трибраг В.В. Американское общество на рубеже веков (По материалам переписи населения 2000 года) // США – Канада: Экономика, политика, культура. – М., 2002. - № 9.
59. Гарипов Р.Ш. Путешествие по Индейской Америке // Актуальные вопросы прав народов в современном мире. Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. Гарипов Р.Ш. – Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2009.
60. Гуго Гроций. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права / Перевод с латинского АЛ. Саккетти. – М.: Научно-издательский центр «Ладомир», 1994.
61. Дебаты о земле в Государственной Думе (1906-1917 гг.). Документы и материалы. – М., 1995.
62. Джейн Б. Катц. Дайте мне стать свободным человеком. Документальная история индейского сопротивления. / Перевод с английского Н.В. Высоцкой. – М.: Прогресс, 1984.
63. Джон Уайт. Индейцы Северной Америки. Быт, религия, культура / Пер. с англ. С.К. Меркулова. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2006.

64. Доклад о положении коренных малочисленных народов Севера в Российской Федерации. – М., 1997.
65. Дорская А.А. Изучение прав коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: Международно-правовые стандарты и российское законодательство // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005.
66. Дробижева Л.М., Чирикова А.Е. Вертикаль власти и состояние российского федерализма в оценках региональных элит // Вестник института Кеннана в России. – 2007. – Выпуск 12.
67. Железнов Б.Л. К вопросу о статусе республик в составе Российской Федерации // Современные проблемы развития международного и конституционного права. Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана. – Казань: Центр инновационных технологий, 2008.
68. Заметина Т.В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России. – Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Саратов, 1998.
69. Зюков А.М., Симонова М.М. Проблемы реализации права на изучение родного языка малыми народами России // Вестник Владимирского юридического института. – 2008. - № 1(6).
70. Иванов С.О. Правовое регулирование защиты национальных меньшинств в Российской Федерации // Конституция и законодательство. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2003.
71. Иванова Н.Ю. Анализ современных проблем, связанных с правами коренных народов на землю // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А.

- Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005.
72. Историко-правовые аспекты формирования правового статуса коренных народов: монография / С.Н. Горбунов, Б.А. Молчанов, Н.Я. Фалилеев. – М. – Архангельск: ЮПИТЕР, 2007.
73. Кальте З.М. Политико-правовые аспекты развития коренного малочисленного народа Российской Федерации – Саами. – Дисс..... на соискание учен. степени канд. полит. наук. – М., 2003.
74. Киселев Е.А. Правовое положение коренных малочисленных народов Приамурья. – Дисс..... на соискание учен. степени кандидата юридических наук. – Хабаровск, 2001.
75. Клименко Б.М. Государственная территория. – М.: Международные отношения, 1974.
76. Кодан С.В. Восточные регионы страны в контексте юридической политики Российской Империи XIX века // Правовые проблемы евразийского сотрудничества: глобальные и региональные измерения. – Екатеринбург, 1993.
77. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Карповича В.Д.). М.: Издательство «Юрайт-М», «Новая Правовая культура». – 2002.
78. Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / Под ред. Б.С. Крылова. – М., 1999.
79. Константинов К.Б. Проблемы ратификации Конвенции МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» в РФ // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005.

80. Коренное население: глобальное стремление к справедливости. Доклад для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. – Москва: Международные отношения, 1990.
81. Королев С.Н. Проблема законодательства о коренных малочисленных народах Севера // Государство и право. – 1996. - № 1.
82. Кочетыгова Н. При рассмотрении дел с участием коренных малочисленных народов необходимо привлечение специалиста-этнографа // Российская юстиция. – 2002. - № 3.
83. Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы и международное право // Государство и право. – 1999. - № 4.
84. Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования // Государство и право. – 1997. - № 1.
85. Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов на земли (территории) // Государство и право. – 1996. - № 1.
86. Кряжков В.А. Право на родной язык: на примере малочисленных народов Севера // Российский юридический журнал. – 2007. - № 1.
87. Кряжков В.А. Правовые проблемы статуса коренных малочисленных народов России // Государство и право. - № 6. – 1994.
88. Кряжков В.А. Статус автономных округов: эволюция и проблемы // Российская Федерация. – 1996. - № 2.
89. Кряжков В.А. Территории традиционного природопользования как реализации права коренных малочисленных народов на земли // Государство и право. - № 1. – 2008.
90. Кряжков В.А. Участие коренных малочисленных народов в политическом волеобразовании (государственно-правовые вопросы) // Государство и право. - № 1. – 2000.
91. Курс международного права / под ред. Ф.И.Кожевникова. – Т.5. – М., 1969.
92. Лаппо Д.Е. Преступления и наказания по степному праву сибирских кочевых инородцев (Минусинские татары) // Известия Красноярского

- подотдела Восточно-Сибирского императорского Русского географического общества. – Красноярск, 1906.
93. Ломакина И.Б. Особенности субъектного состава обычно-правовых отношений в этнической среде (на примере коренных народов Сибири) // Правоведение. - № 3. – 2005.
94. Мануков С. Индейцы на сене. Какие методы хороши в битве за ресурсы // Русский репортер. – Октябрь, 2009.
95. Материалы Круглого Стола «О ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах». – М.: Общественная палата, 2006.
96. Материалы по обычному праву и по общественному быту якутов. Труды комиссии по изучению Якутской Автономной Советской Социалистической Республики / Павлинов Д.М., Виташевский Н.А., Левенталь Л.Г. и др. Т.4. – Ленинград, 1929.
97. Международная и внутригосударственная защита прав человека / Учебное пособие для вузов под редакцией профессора Валеева Р.М. и Вагизова Р.Г. – Казань: Казанский государственный университет. Библиотека Уполномоченного по правам человека в РТ. 2007.
98. Московский журнал международного права. - №2. – 1993.
99. Мурашко О. Ратификация конвенции № 169 – назревшая необходимость и гарантия будущего коренных малочисленных народов России // Мир коренных народов. Живая Арктика. – 2003. - № 13.
100. Наумкина В.В. Особенности действия обычаев среди коренных народов Сибири: историко-правовой анализ // Государство и право. – 2008. - № 4.
101. Наумкина В.В. Систематизация обычаев коренных народов Восточной Сибири в XIX веке // Право и образование. - № 10. – 2008.
102. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации (Отв. ред. В.В.Лазарев). – Правовая Система «ГАРАНТ» - 2003.

103. Нестерова Н.М. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. - № 8. – 1997.
104. Никитин М.А. Актуальные вопросы государственной национальной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации // Коренные народы Ямала в современном мире: Сценарии и концепции развития. Тематический сборник / Под ред. Ю.В. Попкова. – Новосибирск – Салехард: Нонпарель, 2007.
105. Никитич А. Международная конференция по проблемам коренных народов // Московский журнал международного права. – 1994. - № 1.
106. Новикова Н.И. «Родовые угодья»: перспективы правового плюрализма (представления представителей коренных народов и законодателей) // Государство и право. – 2000. - № 6.
107. О ратификации Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» // Материалы парламентских слушаний 22 ноября 1994 года. – М., 1995.
108. Обсуждение проекта закона Российской Федерации «Основы правового статуса коренных народов Севера» // Этнографическое обозрение. – 1995. - № 3.
109. Обычное право народов (буряты, якуты, эвенки, алтайцы, шорцы). – М.: Старый сад, 1997.
110. Пешперова И.Ю. Гарантии прав коренных малочисленных народов с международном и внутригосударственном праве // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005.
111. Поворознюк О.А. Природопользование каларских эвенков: государственное регулирование и традиционная нормативная система //

- Олень всегда прав. Исследования по юридической антропологии / Отв. редактор Н.И. Новикова. – М.: Издательский дом «Стратегия», 2003.
112. Покровский Н.Е. Горячее дыхание глобализации // Вестник института Кеннана в России. – 2007. – Выпуск 12.
113. Полный Свод законов Российской Империи. – Т.1. – Спб., 1825. – Документы № 10, 16, 823, 4464, 4743, 7026, 7278, 8978 и др.
114. Полный Свод законов Российской Империи. – Т.38. – Спб., 1830.
115. Пономаренков В.А., Алексеева Е.С. Этническая диверсификация российской правовой системы // Правовая политика и правовая жизнь. – Саратов, 2007 - № 2.
116. Попова Т.И. Развитие малочисленных народов Российской Федерации: этнополитический аспект (на примере бесермян). – Дисс..... на соискание ученой степени кандидата политических наук. – М., 1998.
117. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Л.А. Окунькова). М.: Издательство «БЕК». – 1994.
118. Права коренных народов. Изложение фактов. - № 9. – Женева, 1992.
119. Права человека и народов. Учебное пособие / Под ред. проф. Миронова О.О. – Москва-Саратов: Издат. Центр ИНСР; Саратовский юридический институт МВД России. – 2006.
120. Пуряева А.Ю. Право коренных малочисленных народов РФ в области землепользования и лесопользования // Актуальные вопросы прав народов в современном мире. Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. Гарипов Р.Ш. – Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2009.
121. Собрание узаконений РСФСР. – 1926. - № 73.
122. Современное положение и перспективы развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: Независимый экспертный доклад / Под ред. В.А. Тишкова. – Новосибирск. – 2004.

123. Соколова З.П. Концептуальные подходы к развитию малочисленных народов Севера // Социально-экономическое и культурное развитие народов Сибири и Севера: традиции и современность. – М., 1995.
124. Соколовский С.В. Категория «коренные народы» в российской политике, законодательстве и науке // Kennan Occasional Papers. – Washington, 1999.
125. Стельмах В.Г., Тишков В.А. Этапы колониальной политики // Коренное население Северной Америки в современном мире. – М.: Наука, 1990.
126. Стукалин Ю.В. Энциклопедия военного искусства индейцев Дикого Запада. – М.: Яуза, Эксмо, 2008.
127. Татарстанский правозащитный энциклопедический словарь. Отв. ред. Булатов Р.М. – Казань: РИЦ «Дом печати», 2001.
128. Тиунов О.И. Международное гуманитарное право. – М., 2000.
129. Тишков В.А. Коренное население Северной Америки в современном мире. – М.: Наука, 1990.
130. Ткаченко А.А., Корюхина А.В. К проблеме ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» // Этнографическое обозрение. – 1995. - № 3.
131. Годышев М. Без согласия хозяина в дом не входят // Народный депутат. - № 3. – 2007.
132. Годышев М. Первая сессия Совета ООН по правам человека // Правовой вестник «Твои права абориген». - № 1. – 2006.
133. Транин А.А. Эколого-правовые проблемы традиционного природопользования коренных малочисленных народов России // Государство и право. - № 8. – 2008.
134. Тэпс Д. Соотношение понятий национальных меньшинств и коренных малочисленных народов // История государства и права. – 2006. - № 1.
135. Фарукшин М.Х. Федерализм. Теоретические и прикладные аспекты. – М., 2004.

136. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юрист, 2001.
137. Федоров М.М. История правового положения народов Восточной Сибири в составе России (XVII – начало XIX вв.). Учебное пособие. – Иркутск, 1991.
138. Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в системе российского федерализма: правовой аспект // Государство и право. – 2006. - № 9.
139. Хайд Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. Т.2. – М., 1951.
140. Хайруллина Н.Г. Социологическая диагностика этнокультурной ситуации в Северном регионе. Автореферат дисс.....доктора социологических наук. – Тюмень. – 2001.
141. Харючи А.С. Права коренных малочисленных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005.
142. Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004.
143. Харючи С.Н. Правовые проблемы сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера России (конституционно-правовое исследование). – Дисс..... на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Тюмень, 2009.
144. Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. - № 7.- 2006.
145. Харючи С.Н. Ратификация укрепит гарантию наших прав // Народный депутат. - № 3. – 2007.

146. Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. – Т.1. – М., 1998.
147. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2005.
148. Численность и размещение населения. – М.: НИЦ «Статистика России», 2004 (Итоги Всероссийской переписи населения в 14 т. / Федеральная служба государственной статистики. Т.1).
149. Шалланд Л. Юридическая природа территориального верховенства. – Санкт-Петербург, 1903.
150. Энтони Гидденс. Ускользящий мир: как глобализация меняет нашу жизнь. – М.: Издательство «Весь мир». - 2004.
151. Ягудин Ш.Ш. Конституционное право и региональная самобытность // Современные проблемы развития международного и конституционного права. Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана. – Казань: Центр инновационных технологий, 2008.

На английском языке:

152. A Public Accommodation Challenge to the Use of Indian Team Names and Mascots in Professional Sports // Harvard Law Review. – Vol.112. - № 4. – 1999.
153. Alex Tallchief Skibine. Review: Braid of Feathers: Pluralism, Legitimacy, Sovereignty, and the Importance of Tribal Court Jurisprudence // Columbia Law Review. – Vol.96. - № 5. – 1996.
154. Alexandra Xanthaki. Indigenous Rights in the Russian Federation: The Case of Numerically Small Peoples of the Russian North, Siberia, and Far East // Human Rights Quarterly. – Vol.26. – 2004.
155. Alfred W. Crosby. The Columbian Exchange: Biological & Cultural Consequences of 1492. - Greenwood Press, 1972.

156. American Indian and US: Documentary history / Ed. by W. Washburn. – N.Y., 1973. – Vol.3.
157. American Indian Law – Tribal Court Civil Jurisdiction – Ninth Circuit Holds That Tribal Courts Lack Subject Matter Jurisdiction over Products Liability Suits Arising on Tribal Land // Harvard Law Review. – 2005. – Vol.118:2469.
158. American Indian Law – Tribal Court Civil Jurisdiction – Ninth Circuit Holds That Blackfeet Tribal Court Lacks Subject Matter Jurisdiction over Tort Suit Arising on Reservation Between Member and Nonmember // Harvard Law Review. – 1998. – Vol.111:1620.
159. American State papers. Documents legislative and executive. Class 2: Indian affairs. – Washington, 1832. – Vol.1.
160. Angie Debo. The Rise and Fall of the Choctaw Republic. – Norman: University of Oklahoma Press, 1961.
161. Anne Merline McCulloch, David E. Wilkins. “Constructing” Nations within States: The Quest for Federal Recognition by the Catawba and Lumbee Tribes // American Indian Quarterly. – Vol.19. - № 3. – 1995.
162. Annette M. James. The Past, Present and Future of American Governance. The State of Native America: Genocide, Colonization and Resistance. – Boston, 1992.
163. Anthony Aust. Handbook of International Law. – Printed in the United States of America by Cambridge University Press, New York, 2005.
164. Barch R.L. Revision of ILO Convention № 107 // American Journal of International Law. – № 81. – 1987.
165. Barsh R.L. Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law // American Journal of International Law. – Vol. 80. – 1986.
166. Benay Blend. The Indian Rights Association, the Allotment Policy, and the Five Civilized Tribes, 1923-1936 // American Indian Quarterly. – Vol.7. - № 2. – 1983.

167. Benedict Kingsbury. Reconciling Five Competing Conceptual Structures of Indigenous Peoples' Claim in International and Comparative Law / Peoples' Rights / Edited by Philip Alston. – Oxford: Oxford University Press, 2001.
168. Berman H.R. The International Labor Organization and Indigenous peoples: Revision of ILO Convention № 107 at the 75th Session of the International Conference 1989 // ICJ Review. - № 41. – 1988.
169. Bob Blaisdell. Great Speeches by Native Americans. – Mineola, New York: Dover Publications, Inc, 2000.
170. Bradford W. Morse. Permafrost Rights: Aboriginal Self-Government and the Supreme Court in R. v. Pamajewon // McGill Law Journal. – Vol.42. - № 4. – 1997.
171. Bradford W. Morse. The Rights of Indigenous and Minority Peoples // Convergence of Legal Systems in the 21st Century. General Reports delivered at the XVIth International Congress of Comparative Law. Brisbane, Australia, 14-20 July, 2002. – Published by Bruylant Bruxelles, 2006.
172. Census Bureau: Native Populations to Double // Indian Country Today. – November 11, 2000.
173. Charles F. Wilkinson, John M. Volkman. Judicial Review of Indian Treaty Abrogation: “As Long as Water Flows, or Grass Grows upon the Earth”. How Long a Time is That? // California Law Review. – Vol.63. - № 3. – 1975.
174. Charles J. Kappler. Indian Treaties 1778 – 1883. – New York: Interland Publishing Inc, 1975.
175. Christopher K. Riggs. American Indians, Economic Development, and Self-Determination in the 1960s // The Pacific Historical Review. – Vol.69. - № 3. – 2000.
176. Clare V. McKanna, Jr. Murderers All: The Treatment of Indian Defendants in Arizona Territory, 1880 – 1912 // American Indian Quarterly. – Vol.17. - № 3. – 1993.
177. Colin G. Calloway. The American Revolution in Indian Country. – Cambridge University Press, 1995.

178. Cushman H.B. History of the Choctaw, Chickasaw and Natchez Indians / Edited with a foreword by Angie Debo. – Published by the University of Oklahoma Press, Norman, 1999.
179. Cynthia Price Cohen. The Human Rights of Indigenous Peoples. – Manufactured in the United States of America by Transnational Publishers, Inc, 1998.
180. Daniel McCool, Susan M. Olson, Jennifer L. Robinson. Native Vote. American Indians, the Voting Rights Act, and the Right to Vote. – New York: Cambridge University Press, 2007.
181. Das J.K. Human Rights and Indigenous Peoples. – Printed in India by S.B. Nangia A.P.H. Publishing Corporation, New Delhi, 2001.
182. David E. Stannard. American Holocaust: The Conquest of the New World. - Oxford University Press, 1993.
183. David E. Wilkins. Breaking into the Intergovernmental Matrix: The Lumbee Tribe’s Efforts to Secure Federal Acknowledgment // Publius. – Vol.23. - № 4. – Federal Preemption. – 1993.
184. David E. Wilkins. The Reinvigoration of the Doctrine of “Implied Repeals”: A Requiem for Indigenous Treaty Rights // The American Journal of Legal History. – Vol.43. - № 1. – 1999.
185. David E. Wilkins. The US Supreme Court’s Explication of “Federal Plenary Power”: An Analysis of Case Law Affecting Tribal Sovereignty, 1886 – 1914 // American Indian Quarterly. – Vol.18. - № 3. – 1994.
186. David E. Wilkins. Tribal-State Affairs: American States as “Disclaiming” Sovereigns // Publius. – Vol.28. - № 4. – 1998.
187. David H. Getches, Charles F. Wilkinson, Robert A. Williams, Jr. Cases and Materials on Federal Indian Law. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005.
188. David H. Getches. Conquering the Cultural Frontier: The New Subjectivism of the Supreme Court in Indian Law // California Law Review. – Vol.84. - № 6. – 1996.

189. David M. Walker. *The Oxford Companion to Law*. – Oxford: Clarendon Press, 1980.
190. David W. Chen. *Battle over Iroquois Land Claims Escalates* // *The New York Times*. – May 16, 2000.
191. David Williams. *Legitimation, and Statutory Interpretation: Conquest, Consent, and Community in Federal Indian Law* // *Virginia Law Review*. – Vol.80. - № 2. – 1994.
192. Debo A. *A History of the Indians of the United States*. – Norman: University of Oklahoma Press, 1970.
193. Dmitry Gorenburg. *Soviet Nationalities Policy and Assimilation / Rebounding Identities. The Politics of Identity in Russia and Ukraine* / Edited by Dominique Arel and Blair A. Ruble. – Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.
194. Donald A. Grinde, Jr. *Native American Rights and the American Indian Movement / Native Americans* / Edited by Donald A. Grinde, Jr. – Printed in the United States of America by CQ Press, Washington, DC, 2002.
195. Edward Eggleston. *A History of the United States and Its People*. – USA: Lost Classics Book Co., 2001.
196. Elaine Both Raper. *The Native American Indian People. Sovereignty and Land Rights*. – New York: John Gordon Burke Publishers, Inc, 2004.
197. Eric Johnston, Diane Longboat. *Sovereignty, Jurisdiction, and Guiding Principles in Aboriginal Education in Canada* // *The Canadian Journal of Native Studies*. – Vol.VI. - № 1. – 1986.
198. Eva Marie Garrouette. *The Racial Formation of American Indians: Negotiating Legitimate Identities within Tribal and Federal Law* // *American Indian Quarterly*. – Vol.25. - № 2. – 2001.
199. Ezra Rosser. *Ambiguity and the Academic: the Dangerous Attraction of Pan-Indian Legal Analysis* // *Актуальные вопросы прав народов в современном мире. Материалы международной научно-практической конференции* /

- Отв. ред. Гарипов Р.Ш. – Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2009.
200. Ezra Rosser. Promises of Non-state Representatives // Yale Law Journal. Pocket Part. – № 117. – 2007.
201. Ezra Rosser. The Nature of Representation: the Cherokee Right to a Congressional Delegate // Public Interest Law Journal. – The Boston University. – Volume 15. – № 1. – 2005.
202. Felix S. Cohen. Colonialism: A Realistic Approach // Ethics. – Vol.55. - № 3. – 1945.
203. Felix S. Cohen. Handbook of Federal Indian Law. – United States Department of the Interior, 1941.
204. Felix S. Cohen. The Erosion of Indian Rights, 1950-1953: A Case Study in Bureaucracy // The Yale Law Journal. – Vol.62. - № 3. – 1953.
205. Felix S. Cohen. The Spanish Origin of Indian Rights in the Law of the United States // Georgetown Law Journal. – 1942. - № 1.
206. Felix S. Cohen's Handbook of Federal Indian Law. – Lexis Law Pub. – 1982.
207. Fergus M. Bordewich. Killing the White Man's Indian. Reinventing Native Americans at the End of the Twentieth Century. – New York: Doubleday, 1996.
208. Francis Jennings. The History and Culture of Iroquois Diplomacy. – Printed in the USA, 1985.
209. Francis Paul Prucha. American Indian Policy in the Twentieth Century // The Western Historical Quarterly. – Vol.15. - № 1. – 1984.
210. Frank Pommersheim. Braid of Feathers. – Berkley: University of California Press, 1995.
211. Frell M. Owl. Who and What Is an American Indian? // Ethnohistory. – Vol. 9. - № 3. – 1962.
212. Glenn A. Phelps. Representation without Taxation: Citizenship and Suffrage in Indian Country // American Indian Quarterly. – Vol.9. - № 2. – 1985.

213. Glenn T. Morris. In Support of the Right of Self-Determination for Indigenous Peoples under International Law // German Yearbook of International Law. – Vol.29. – Berlin, 1986.
214. Harold H. Leake, Dr. Angie Debo. With Five Reservations by Dell O’Hara. – Verona, Missouri: Valley Press, 1986.
215. Henry Wheaton. Elements of International Law. 8th Edition. – USA, 1846.
216. Hilary N. Weaver. Indigenous Identity: What Is It, and Who Really Has It // American Indian Quarterly. – Vol.25. - № 2. – 2001.
217. Hoffman S. Reaching for the Most Difficult: Human Rights as a Foreign Policy Goal // Journal of the American Academy of Arts and Sciences. – 1983.
218. Houle, Antoinette G. Non-lease Agreements Available for Indian Mineral Development.// Natural Resources Journal. – 1984. – Vol. 24.
219. International Labour Organization Newsletter 2007. The ILO and Indigenous and Tribal Peoples. – Geneva: International Labour Office, 2007.
220. Jack Campisi, William A. Starna. On the Road to Canandaigua: The Treaty of 1794 // American Indian Quarterly. – Vol.19. - № 4. – 1995.
221. James S. Anaya. Indigenous Peoples in International Law. Second Edition. – Oxford University Press, 2004.
222. Jason Hook, Martin Pegler. To Live and Die In The West. The American Indian Wars. – New York. Printed in China: Barnes and Noble, Inc., 2006.
223. Jeremie Gilbert. Indigenous Peoples’ Land Rights under International Law: from Victims to Actors. – Manufactured in the United States of America by Transnational Publishers, Inc, 2006.
224. Jillian Ridington, Robin Ridington. People of the Longhouse: how the Iroquoian tribes lived. – Manitoba, 2001.
225. John Tebbel, Keith Jennison. American Indian Wars. – Castle Books, 2003.
226. John Tebbel, Keith Jennison. The American Indian Wars. – Edison, NJ: Castle Books, 2006.
227. John Westlake. Chapters on the Principles of International Law. – London, 1894.

228. Johnny H. Killian, George A. Costello. *The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation.* – Washington: US Government Printing Office. – 1996.
229. Joji Carino. *Indigenous Peoples, Human Rights and Poverty // Indigenous views on Development and Cooperation. Seminar: Indigenous Perspectives on Development and Cooperation within the framework of the International instruments and Agreements.* Madrid, 18-19 October, 2004. – Printed by: EGRAF, S.A., 2005.
230. Jones D. *License for Empire. Colonialism by treaty in early America.* – Chicago, 1982.
231. Karla Smith. *Virginia Native Peoples.* – Chicago, Illinois: Heinemann Library, 2003.
232. Lassa F. L. Oppenheim. *International Law.* – Ronald F. Roxburgh ed., 3d ed, 1920.
233. Lawrence M. Friedman. *American Law in the 20th Century.* – Printed in the United States of America: Yale University Press, 2002.
234. Lee Herold Storey. *Leasing Indian Water off the Reservation: A Use Consistent with the Reservation's Purpose // California Law Review.* – Vol.76. - № 1. – 1988.
235. Lee Irwin. *Freedom, Law, and Prophecy: A Brief History of Native American Religious Resistance // American Indian Quarterly.* – Vol.21. - № 1, Special Issue: *To Hear the Eagles Cry: Contemporary Themes in Native American Spirituality: Part III: Historical Reflections.* – 1997.
236. Lee Swepston. *Indigenous and Tribal Peoples and International Law: Recent Developments // Current Anthropology.* – Vol. 30. - № 2. – 1989.
237. Leonard W. Levy, Kenneth L. Karst. *Encyclopedia of American Constitution.* Second Edition. – Printed in the United States of America by Macmillan Reference USA, New York, 2000.

238. Maivan Clech Lam. *At the Edge of the State: Indigenous Peoples and Self-Determination. – Manufactured in the United States of America: Transnational Publishers, Inc., 2000.*
239. Michael Yellow Bird. *What We Want to Be Called: Indigenous Peoples' Perspectives on Racial and Ethnic Identity Labels // American Indian Quarterly. – Vol.23. - № 2. – 1999.*
240. Michelle Daniel. *From Blood Feud to Jury System; The Metamorphosis of Cherokee Law from 1750 to 1840 // American Indian Quarterly. – Vol.11. - № 2. – 1987.*
241. Mike Sajna. *Crazy Horse. The Life Behind the Legend. – Printed in the United States of America by Castle Books, 2005.*
242. Milner S. Ball. *Constitution, Court, Indian Tribes // American Bar Foundation Research Journal. – Vol.12. - № 1. – 1987.*
243. Nell Jessup Newton. *Federal Power over Indians: Its Sources, Scope, and Limitation // University of Pennsylvania Law Review. – Vol.132. - № 2. – 1984.*
244. Patrick Macklem. *Distributing Sovereignty: Indian Nations and Equality of Peoples // Stanford Law Review. – Vol.45. - № 5. – 1993.*
245. Patrick Thornberry. *Indigenous Peoples and Human Rights. – Published by Manchester University Press, 2002.*
246. Peter Iverson. *Legal Counsel and the Navajo Nation Since 1945 // American Indian Quarterly. – Vol.3. - № 1. – 1977.*
247. Philip L. Fetzner. *Hunting, Fishing and Gathering Rights / Native Americans / Edited by Donald A. Grinde, Jr. – Printed in the United States of America by CQ Press, Washington, DC, 2002.*
248. Philip P. Frickey. *A Common Law for Our Age of Colonialism: The Judicial Divestiture of Indian Tribal Authority over Nonmembers // The Yale Law Journal. – Vol.109. - № 1. – 1999.*

249. Philip P. Frickey. Adjudication and Its Discontents: Coherence and Conciliation in Federal Indian Law // Harvard Law Review. – Vol.110. - № 8. – 1997.
250. Philip P. Frickey. Marshalling Past and Present: Colonialism, Constitutionalism, and Interpretation in Federal Indian Law // Harvard Law Review. – Vol.107. - № 2. – 1993.
251. Privatization of Federal Indian Schools: A Legal Uncertainty // Harvard Law Review. – Vol.116. - № 5. – 2003.
252. Raymond V. Butler. The Bureau of Indian Affairs: Activities Since 1945 // Annals of the American Academy of Political and Social Science. – Vol.436, American Indians Today. – 1978.
253. Richard F. Stoffle, David B. Halmo, Diane E. Austin. Cultural Landscapes and Traditional Cultural Properties: A Southern Paiute View of the Grand Canyon and Colorado River // American Indian Quarterly. – Vol.21. - № 2. – 1997.
254. Richard Herz. Legal Protection for Indigenous Cultures: Sacred Sites and Communal Rights // Virginia Law Review. – Vol.79. - № 3.
255. Richard White. The Middle Ground: Indians, Empires, and Republics in the Great Lakes Region, 1650-1815. – Printed in the USA, 1991.
256. Robert A. Williams, Jr. Like A Loaded Weapon. The Rehnquist Court, Indian Rights, and the Legal History of Racism in America. – University of Minnesota Press, 2005.
257. Robert A. Williams, Jr. Linking Arms Together: American Indian Treaty Visions of Law and Peace, 1600-1800. – Printed in the USA. – 1997.
258. Robert A. Williams, Jr. Teacher's Manual to accompany Cases and Materials on Federal Indian Law. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005.
259. Robert D. Cooter; Wolfgang Fikentscher. Indian Common Law: The Role of Custom in American Indian Tribal Courts // The American Journal of Comparative Law. – Vol.46. - № 2. – 1998.

260. Robert J. Conley. Cherokee. – Portland, Oregon: Graphic Arts Center Publishing, 2002.
261. Robert N. Clinton. Isolated in Their Own Country: A Defense of Federal Protection of Indian Autonomy and Self-Government // Stanford Law Review. – Vol.33. - № 6. – 1981.
262. Robert Odawi Porter. Sovereignty, Colonialism and the Indigenous Nations: A Reader. – Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2005.
263. Ronald L. Watts. Comparing Federal Systems. Second Edition. – Printed in Canada by McGill-Queen's University Press, 1999.
264. Royster, Judith V. Mineral Development in Indian Country: the Evolution of Tribal Control over Mineral Resources Tulsa Law Journal. – 1994. – Spring/Summer.
265. Russel Lawrence Barsh. Revision of ILO Convention № 107 // The American Journal of International Law. – Vol.81. - № 3. – 1987.
266. Scott C. Russell, Eric Henderson. The 1994 Navajo Presidential Election: Analysis of the Election and Results of an Exit Poll // American Indian Quarterly. – Vol.23. - № 2. – 1999.
267. Sharon O'Briens. American Indian Tribal Governments. – London, 1989.
268. Stacy L. Leeds. Native American Tribal Property / Native Americans / Edited by Donald A. Grinde, Jr. – Printed in the United States of America by CQ Press, Washington, DC, 2002.
269. Stephen Cornell. The Return of the Native: American Indian Political Resurgence. – Oxford University Press. – 1988.
270. Stephen L. Pevar. The Rights of Indians and Their Tribes. – New York: Published by the Penguin Group– 1997.
271. Stephen L. Pevar. The Rights of Indians and Tribes. The Authoritative ACLU Guide to Indian and Tribal Rights. Third Edition. – New York University Press, 2004.

272. Stephen L. Pevar. *The Rights of Indians and Tribes: The Basic ACLU Guide to Indian and Tribal Rights*. Second Edition. – Southern Illinois University Press. – 1992.
273. Stuart Minor Benjamin. *Equal Protection and the Special Relationship: The Case of Native Hawaiians* // *The Yale Law Journal*. – Vol.106. - № 3. – 1996.
274. Sydney L. Haring. *Crow Dog's Case: A Chapter in the Legal History of Tribal Sovereignty* // *Indian Law Review*. - № 14. – 1989.
275. *The American Indian: The First Victim*. / Ed. by Jay David, 1972.
276. *The Journals of Lewis and Clark* / Edited by John Bakeless. – Printed in the United States of America by New American Library, 2002.
277. *The Native Americans: An Illustrated History* / Edited by Betty Ballantine and Ian Ballantine. – Published by World Publications Group, Inc, 2001.
278. *The Oxford Companion to American Law* / Editor in Chief Kermit L. Hall. – New York: Oxford University Press, 2002.
279. Theda Perdue. *Clan and Court: Another Look at the Early Cherokee Republic* // *American Indian Quarterly*. – Vol.24. - № 4. – 2000.
280. Tom Holm. *Indian Lobbyists: Cherokee Opposition to the Allotment of Tribal Lands* // *American Indian Quarterly*. – Vol.5. - № 2. – 1979.
281. Tracy Neal Leavelle. “We Will Make It Our Own Place”: *Agriculture and Adaptation of the Grand Ronde Reservation, 1856-1887* // *American Indian Quarterly*. – Vol.22. - № 4. – 1998.
282. Tyler S. *A History of Indian Policy*. – Washington, 1973.
283. Vaughan A. *New England Frontier, 1620 – 1675*. – N.Y.; L., 1979.
284. VcLane, Alfred E. *Oil and Gas Leasing on Indian Lands*. – Denver, Colorado: Bradford-Robinson Printing Co, 1995.
285. Waldman C. *Atlas of the North American Indian*. – N.Y., Oxford, 1985.
286. Walter Mohr. *Federal Indian Relations: 1774-1788*. – Printed in the United States of America, 1933.

287. Ward Churchill. *Struggle for the Land. Native North American Resistance to Genocide, Ecocide and Colonization.* – San-Francisco, California: City Lights Bookstore, 2002.
288. Ward Churchill. *Struggle for the Land: Indigenous Resistance to Genocide, Ecocide and Expropriation in Contemporary North America.* – Common Courage Press, 1993.
289. Washburn W. *Red man's land – white man's law.* – N.Y., 1971.
290. *Weekly compilation of Presidential documents.* – 1968. - № 10.
291. Whinthrop J. *History of New England from 1630 to 1649.* – Boston, 1853. – Vol. 2.
292. William C. Canby, Jr. *American Indian Law in a Nutshell. Fourth Edition.* – Printed in the USA: Thomson and West, 2004.
293. William J. Hapiuk, Jr. *Of Kitsch and Kachinas: A Critical Analysis of the "Indian Arts and Crafts Act of 1990" // Stanford Law Review.* – Vol.53. - № 4. – 2001.
294. Wolfgang Linding. *Navajo. Tradition and Change in the Southwest.* – New York: Facts On File, Inc. Translated from the German. Printed in Hong Kong, 1993.



Крупнейшая из финансируемых правительством США международных обменных программ в области образования программа Фулбрайта объявляет конкурс на соискание грантов на 2011-12 учебный год по следующим программам:

Магистратура и стажировка в США

Около 50 грантов в год предоставляется а) выпускникам вузов – на обучение в магистратуре одного из университетов США с целью получения магистерской степени (длительность программы - до 2х лет) или б) аспирантам – на обучение в университете США в течение одного академического года без получения степени ИЛИ на проведение исследования в университете и/или архиве США и сбора материалов для кандидатской диссертации (длительность программ для аспирантов – 1 учебный год). Возраст соискателей на момент подачи заявки не должен превышать 30-ти лет.

Заявки принимаются до 15 мая 2010 года

Программа Фулбрайта для преподавателей английского языка

Около 40 грантов в год предоставляется на конкурсной основе преподавателям английского языка для прохождения годичной стажировки в качестве ассистентов преподавателей русского языка в США. Стипендиатам также предоставляется возможность изучать 2 предмета в университете США в течение каждого семестра. Возраст соискателей: не моложе 21 года и не старше 29 лет на момент подачи заявки.

Заявки принимаются до 01 июня 2010 года

Программа стажировки для преподавателей вузов

Около 20 грантов в год предоставляется на конкурсной основе преподавателям вузов на стажировку в университете США (с акцентом на составление учебных планов по своей дисциплине). Для участия в программе необходимо иметь не менее 2х лет стажа преподавания в вузе. Возраст соискателя на момент подачи заявки не должен превышать 39 лет.

Заявки принимаются до 15 июня 2010 года

Программа Фулбрайта для сотрудников международных отделов российских университетов

Цель программы - повышение квалификации сотрудников международных отделов российских вузов, работающих с иностранными студентами. Гранты предоставляются на конкурсной основе на участие в трехмесячном интенсивном тренинге на базе американских университетов. Для участия в программе необходим стаж работы в международном отделе вуза.

Заявки принимаются до 01 июля 2010 года

Программа академических обменов для ученых и деятелей искусств

Около 40 грантов в год предоставляется на конкурсной основе 30-40 российским ученым и деятелям искусств на поездку в США с целью а) чтения лекций; б) проведения научных исследований или в) проведения мастер-классов для представителей творческих дисциплин. Продолжительность гранта - от 3 до 6 месяцев. На конкурс принимаются только индивидуальные проекты. Для участия в программе необходимо наличие ученой степени по всем дисциплинам, кроме творческих и прикладных. Возраст соискателей не ограничен.

Заявки принимаются до 15 июля 2010 года

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ruslan Garipov

arslan111@rambler.ru

Ruslan is Chair of the Department of State and Law Disciplines at Tatar State Humanitarian and Pedagogical University in Kazan, Russia. His areas of interests are Human Rights, Self-Determination Rights, Democracy Development and Indigenous Peoples Rights Protection. Ruslan also lectures on International Law and Human Rights at various universities in Kazan.

Prior to this Ruslan spent 6 months in the United States where he worked at the Kennan Institute of Woodrow Wilson International Center for Scholars, United Nations in NYC and visited American Indian reservations in the south-west.

He is a member of a number of non-profit organizations which include the Global Alliance for Justice Education (Nashville, Tennessee, USA) and the Russian Association of International Law (Moscow, Russia). He is also a member of the Council of Experts affiliated with Ombudsman of the Republic of Tatarstan, Corresponding Member of the Information Academy of the Republic of Tatarstan and Editorial staff member of the Kazan Journal of International Law.

Ruslan also has practical experience in law. From 2005 to 2007, he worked as Chief Legal Adviser of Liquefied Gas Ltd., an affiliate of Gazprom and was Legal Adviser at the Republican Centre of Social and Psychological Assistance attached to the Ministry of Social Welfare of the Republic of Tatarstan in 2002 – 2003.

He has a PhD in International Law and has published more than 60 scientific papers, including several articles in English (in the US and India). He is also a former Fulbright Scholar (2007) and Brazil Open Leaders Quest Participant (2009). As a result of his activity Ruslan was recognized as the best lecturer and scientist at the University in 2010. In his free time Ruslan likes to travel, read historical novels, cook, play sports and spend time with wife Guzel and little son Oscar.

ABSTRACT IN ENGLISH

Ruslan Garipov.

Indigenous Peoples' Rights Protection in Russia and the US / by Ruslan

Garipov. – Kazan: Tatar State Humanitarian and Pedagogical University, 2010.

In the first chapter, **“International Standards on Indigenous Peoples' Rights Protection,”** international legal documents in the sphere of indigenous peoples' rights protection are analyzed in detail. Emphasis is given to the documents of the International Labour Organization (ILO), which has begun granting specialized protection to indigenous peoples, in particular, in the Indigenous and Tribal Populations Convention № 107 and Indigenous and Tribal Peoples Convention № 169.

The ILO Convention № 107 was the first international document devoted exclusively to addressing indigenous peoples' rights. It was also the first international document which admitted the right of indigenous peoples to individual and collective property over their primordial lands. This Convention was directed at the integration of indigenous populations into the dominant society, and at their development according to a majority vision. The indigenous populations themselves, however, would completely disagree with such an approach.

The convention was recognized as outdated, and in 1989, the ILO accepted a new document, the ILO Convention № 169. The preamble of this Convention states that adoption of new international standards on the subject with a view to removing the assimilationist orientation of the earlier standards is necessary. Thus, the international community has recognized that original social and economic development, and the cultures and languages of indigenous peoples are part of their cultural heritage and should be protected.

The ILO Convention № 169 has a binding effect for the ratified states and is the only comprehensive document on the coverage of indigenous peoples' basic rights. It is the only complex international legal document which comprises

potentially obligatory minimal standards (political, social, economic, legal, and spiritual) for state-participants. This fact gives the Convention a legal backbone and, accordingly, the question of this document's ratification in the countries where indigenous peoples live, including Russia and the US requires special consideration.

The second chapter, **“Russian Indigenous Small-Numbered Peoples’ Rights Protection”** examines the current status of indigenous small-numbered people in Russia, the history of their relations with the state, the domestic legislation that contradicts to international standards, and the problem of ratification by Russia the ILO Conventions № 169.

The first paragraph, “The History of Indigenous Small-Numbered Peoples’ Rights Development in Russia” illustrates the main stages of Russian indigenous small-numbered peoples’ rights development. Provisions of the Charter on Aborigines’ Governance of 1822, a document of imperial Russia, focusing on relations regulation between the native inhabitants of the North, Siberia and the Far East are analyzed. The author comes to the conclusion that the legal rules which regulated the system of control over indigenous people’s territories, for that time were progressive and humane. Such legislation was not present in any other country in the beginning of the nineteenth century.

The author also examines the Soviet authority’s documents and analyzes the contemporary position of aborigines in the Russian Federation. Throughout its history, Russia has used limited and cautious intervention into the northern people’s system of traditional social bonds, culture and economy. The creation of their own social orders and value systems was stimulated, and the aborigines were granted the right to decide for themselves how to integrate into the dominant Russian society.

The author concludes that the indigenous small-numbered peoples’ rights require protection in the context of their territories’ industrial development. The author also emphasizes that imperious-imperative methods were the main relation regulators between the state and indigenous small-numbered peoples. Unlike many colonial powers of the west, however, Russian colonization was not directed at extermination of the local aborigines.

Today indigenous small-numbered people have all the rights and freedoms that other citizens of the Russian Federation enjoy. These expanded guarantees are recognized in the legislature and considered a measure of national revival, preservation and development of these peoples. Specifically noted is value of indigenous people's age-long experience in environment preservation and protection.

The second paragraph, "The Russian Federation's Legislation about Indigenous Small-Numbered Peoples" describes issues affecting the protection of the rights of indigenous small-numbered peoples in the North, Siberia and the Far East of Russia. The author specifies a number of wholes in the legislative regulations concerning the rights of indigenous small-numbered peoples in Russia. For example, the numerical criterion in the legal definition of Russian indigenous peoples does not correspond to the definition in international law.

The Constitution of the Russian Federation (items 69, 72), the Federal law on Guarantees of the Rights of Numerically Small Indigenous Peoples of the Russian Federation, the Federal law on General Principles of Organization of the Communities of Numerically Small Indigenous Peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation, the Federal law on Territories of Traditional Nature Use of the Numerically Small Indigenous Peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation are analyzed in the paragraph. The concept of indigenous small-numbered peoples and their attributes fixed in the legislation is investigated in detail by the author. Also, indigenous small-numbered peoples' rights and guarantees fixed at the Russian Federation subjects' level are examined.

The conclusion results that in globalization conditions and natural resources and active development in the North, Siberia and Far East, Russian indigenous small-numbered peoples demand greater attention to their needs. Emphasis is placed on the fact that there is currently no efficient system of legal support and protection for indigenous small-numbered peoples' interests in Russia and it is necessary to bring the Russian legislation into compliance with international norms.

Concurrently, Russia made use of progressive international experiences and this is reflected in its domestic legal system. It is written about expediency to

distinguish from the concept of indigenous people those peoples who are engaged in hunting, fishery and gathering, i.e. dependent from the environment and requiring in this connection a special protection.

It is necessary to establish legal borders for the indigenous small-numbered peoples' territories in Russia in order to conserve their environment and guarantee their territories are preserved for future generations. An analysis of the provisions of the Federal law on Territories of Traditional Nature Use of the Numerically Small Indigenous Peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation shows that many items carry declarative or reference character and some even contradict to the current legislation.

The third paragraph, "The Question of the ILO Convention № 169 Ratification by Russia" is devoted to the actual topic connected with Russian Federation's refusal to ratify this international legal document. Still, there is now uncertainty regarding ratification of the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention № 169.

There are arguments in favor of its acceptance that prove all the advantages and guaranties which indigenous small-numbered peoples of Russia if this Convention is accepted. Best of all, what is necessary to ensure indigenous small-numbered peoples' survival is presented. This entails preserving and developing their traditional way of life, culture, language and having their rights guaranteed and the states duties on these rights are fixed.

If this document is accepted, Russia would have the orientation which would allow them to avoid many mistakes during federal legislation development. The ILO Convention № 169 is a unique document, containing international legal standards for indigenous people. And for its ratification in Russia there are all necessary legislative and other preconditions already exist, and the question is only in political will to make such decision.

Modern legislation, in many respects, meets the requirements of ILO Convention № 169. The positions of the convention which contradict the federal legislation are marked and the methods of overcoming these gaps are offered. In particular the gaps concern the definition of indigenous people and their land rights.

Ratification of ILO Convention № 169 will promote increase of indigenous peoples' trust to the authorities. Also, it will strengthen state control over preservation of appropriate conditions of their life, and will strengthen the lawmaking process in the sphere of indigenous peoples' rights and freedoms maintenance.

Indigenous small-numbered peoples of the Russian Federation consider Russia's participation in this Convention as a guarantee of their political rights and a strong base for the Russian legislation's development on indigenous peoples' rights. Moreover, the Convention's ratification will certainly raise the Russian image which has cracked lately in the eyes of the international community and will serve as a strong basis in the system of indigenous peoples' rights and basic freedoms protection development.

Recommendations to ratify the ILO Convention № 169 are contained in practically all final documents of parliamentary hearings and conferences, and are organized by federal authorities and subjects related to the problems of social, economic and cultural development of indigenous small-numbered peoples. The ratification of the Convention can be an important factor that provides stability and a sequence of the state policy concerning these peoples. The main thing is that basic provisions of the Convention correspond to democratic provisions of the Russian Federation Constitution and its concrete items guaranteeing indigenous small-numbered peoples' rights.

In the third chapter, **“The US Indigenous Peoples' Rights Protection”** the history of indigenous peoples' rights development in the USA is presented. Moreover, contemporary regulation of their rights is analyzed and the issues connected to their legal status, the history of development and the modern role of American Indians reservations are investigated. The chapter consists of three paragraphs.

In the first paragraph, **“The Main Stages of the US Indigenous Peoples Fight for Their Rights”** the history and main achievements of North American indigenous peoples' struggle for their rights are illustrated, as well as their relationships with European settlers and federal authorities in the US.

The European colonizer's policy regarding indigenous inhabitants of the continent, continuously varied. In the beginning, American Indians were not considered at all. They were treated as second-class citizens and not until the second half of the XX century American Indians that they began to be considered equal to others.

Examples are given of US federal policy, from recognition of tribes' sovereignty to attempts at their removal, liquidation and assimilation, and finally, support for tribal self-determination.

Now the tribes can form their own government, determine their own membership, and regulate the issues connected with tribal and private property, and taxation. They can control law compliance and the order, have civil jurisdiction over non-Indians in subordinated territory, the right to hunt, fish, gather, and not only within the limits of the reservation, but in some cases, behind those limits.

The special role of earlier signed agreements with American Indians is noted. One of the first agreements of the young American state, which was negotiated with American Indians, was the treaty of 1776. This treaty accorded a Delaware tribe the opportunity of separate state creation, and American Indians were granted the right to have a representative in Congress. Many of these agreements are working, and frequently, American Indians use them in order to return their lands.

Substantial attention is given to the genocide of North American indigenous populations. Examples are given of white people destroying American Indians' settlements, expelling them from native places, depriving them of food, destroying their buffalos, deceiving them, and breaking their treaties, etc.

The author concludes that an official recognition of authorities' guilt by the new government for the long-term infringements of indigenous peoples' rights is necessary. The time has come to convict all those acts of brutality and inhumanity which were accomplished by colonizers during indigenous people conquest, and also the stereotyped theories that consider indigenous peoples as wild and backward, thought up by colonizers themselves to justify their actions.

Also, it is necessary to criticize such well-known legal concepts and institutions as “discovery”, “de-facto settlement”, “terra nullius”, “patronage” etc. It is necessary to agree, however, that an indisputable result of American Indians’ struggle for their rights became the right to self-government, the guarantees of the control over reservations, and the right on preservation and development of their culture and traditions.

In the second paragraph, “Contemporary Regulation of the Indigenous Peoples’ Rights in the US” the modern American legislation regarding indigenous peoples’ rights protection is examined. The United States of America has developed a plural system of acts creation regarding indigenous peoples at the federal level. As a result, the number of acts concerning the legal status of American Indians is impossible to calculate today. They cover all aspects of American Indians life: rights and freedoms, tribes’ organization, public health services, education, managing, transport, and municipal services etc.

The author emphasizes that American legislation carries in itself an echo of the dramatic events connected to American Indians’ land reclamation by immigrants. The special character of the state and indigenous peoples’ relations is reflected by paternalistic principles in the legislation, which means strong guardianship over American Indians.

The United States of America belongs to an Anglo-Saxon legal system; therefore, judicial precedents are the main sources of law regulating the legal status of indigenous peoples. The number of such precedents is huge, but in this work, three cases of 20-30th years of XIX century are emphasized. These are: “Johnson v. Mackintosh, 1823”, “Cherokee v. Georgia, 1831” and “Worcester v. Georgia, 1832”. There was given the definition as “domestic dependent nations” to indigenous peoples of America which is contradict to contemporary international law, but is in use in the US till present.

In the end of the paragraph, the conclusion is made that contemporary regulation of the US Indigenous peoples’ rights and basic freedoms occurs at the federal level by virtue of the constitution, federal legislation, signed agreements,

judicial precedents, and in part, by a customary law. There is a concept “Federal Indian Law” which is a set of legally obligatory norms regulating the legal status of American Indian tribes and their special relations with the federal centre.

This legal field is unique in a way, and is called to serve the interests of indigenous peoples, and it can be borrowed for Russia in parts which do not contradict with federal legislation. The author emphasizes some main principles of the federal legislation regarding to American Indians. First, tribes are independent entities and inherently have the right of self-government. Second, tribes’ independence and their legal status can be limited or transformed only by Congress. Third, the rights to have the relations with American Indian tribes have only federal authorities. Finally, American Indians are under the protection of the federal government, which is obligated to protect them from any encroachments. All this should to serve the interests of American indigenous peoples as much as possible, specifically reflecting on their relations with the state.

The third paragraph, “The History of Formation and Legal Status of American Indians’ Reservations” is devoted to researching the US special territorial formations legal status – American Indian reservations. The history of their creation, the development of their relations with the government of the USA, and their legal status at the present time is analyzed. The place of American Indian reservations, in the federal structure of the USA, is characterized.

Federalism in the US has its own special features. Special territorial formations exist inside the state – reservations and the territories of indigenous population of America. The USA also uses such term, as «Indian Country», which includes not only the territory of the reservations, but also American Indian settlements outside reservations limits, both collective, and individual. The literature points to an example of the territories of East Cherokee in North Carolina.⁴¹²

Today, a reservation is the territory allocated for residing and use, by a group of tribes or one tribe, for their culture, language, preserving traditions, and for

⁴¹² See: Robert A. Williams, Jr. *Teacher’s Manual to accompany Cases and Materials on Federal Indian Law*. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.80.

internal self-government. Thus, American Indian reservation is a territory inside the USA, which is controlled by a tribe. Some reservations are placed on their ancestral lands (for example, Navajo in the Southwest of the USA); others are behind (for example, Cherokee and Seminole in Oklahoma). The US recognizes the sovereignty of American Indian tribes. It is similar to intergovernmental relations where Washington, as a federal centre, acts from one side and the governments of the tribes act from another. A wide number of rights were given to indigenous peoples: they create their own governments, legislature, and courts within their territorial limits, and can sometimes act as a side in international trade relations.

The author does a detailed investigation of the US indigenous peoples' rights on lands, resources, water rights, hunting, fishery, and gathering. Gaming, which is forbidden by the legislation in many states but exists in reservations, is mentioned. The conclusion emphasizes that in the XXI century reservations have changed for the better. The US government has worked actively on improving the position of indigenous peoples'.

The existence of their own territorial formations of American indigenous peoples helps them today in preserving their own traditions, cultures, and language, and promotes the development of self-determination of these unique peoples. The existence of their own territories inside United States of America is considered today, by American Indians, as a heritage left to them by their ancestors in order to keep their posterity alive and according to the traditions, customs, language, and culture.

The conclusion sums up the results of the research, and basic conclusions and recommendations are formulated and questions are stated on the subject of the work.

Гарипов Р.Ш.

**ЗАЩИТА ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ
В РОССИИ И США**

Подписано в печать 09.11.2010. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печать ризографическая.
Гарнитура «Times». Усл. печ. л. 14,65.
Тираж 500 экз. Заказ 11-10/6-3.

Издательство «Центр инновационных технологий».
420108, г.Казань, ул. Портовая, 25а
Тел./факс (843) 231-05-46, 231-05-61



420108, г.Казань, ул. Портовая, 25а
Тел./факс (843) 231-05-46, 231-05-61
E-mail: citlogos@mail.ru
www.logos-press.ru