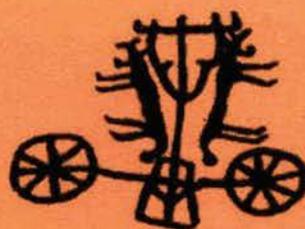


**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК**

**ИНСТИТУТ ЭТНОЛОГИИ И АНТРОПОЛОГИИ**

**ИССЛЕДОВАНИЯ  
ПО ПРИКЛАДНОЙ  
И НЕОТЛОЖНОЙ  
ЭТНОЛОГИИ**



**№ 170**

**Н.А. ЛОПУЛЕНКО**

**ОПЫТ АВТОНОМИИ В КАНАДСКОЙ  
АРКТИКЕ – НУНАВУТ**

---

**Москва  
2004**

ISBN 5-201-13758-x (31)

© Серия «Исследования по прикладной и неотложной этнологии»  
Института этнологии и антропологии РАН. Документ N 170.

Редакционная группа:

В.А.Тишков (отв.ред.)  
Н.А.Лопуленко  
М.Ю.Мартынова

Материалы серии отражают точку зрения авторов и могут не совпадать с позицией редакционной группы

При использовании ссылка на материалы обязательна

По вопросам приобретения материалов обращаться по адресу:  
119334, Москва, Ленинский проспект, д.32а.  
Институт этнологии и антропологии РАН  
тел. 938-00-19, 938-07-12  
E-mail: INFO@IEA.RAS.RU  
fax: (7-095) 938-06-00

Документ № 170

**Н.А. ЛОПУЛЕНКО**

**ОПЫТ АВТОНОМИИ В КАНАДСКОЙ  
АРКТИКЕ – НУНАВУТ**

---

*Работа проводилась  
при финансовой поддержке  
РГНФ грант № 02-01-00378*

*Издание осуществлено в рамках  
Программы фундаментальных исследований  
Президиума РАН  
«Этнокультурное взаимодействие в Евразии»*

**Об авторе**

ЛОПУЛЕНКО Наталина Андреевна – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН, специалист по этнологии малочисленных народов Севера России, США и Канады, автор двух монографий: «Эскимосы США и Канады. Очерки социально-культурного развития» (2000) и «Народы Крайнего Севера России во второй половине XX века» (2002).

### *About the Author*

LOPULENKO, NATALINA A.

– HhD in History, leading researcher at the Institute of Ethnology and Anthropology of the Russian Academy of Sciences, whose field of academic interests – indigenous minority peoples of the North in Russia, USA and Canada in the past and at present time. She is author of two monographs: «The Eskimo of USA and Canada: Essays on Social-Cultural Development» (Moscow, 2000), and «Peoples of the Far North in Russia at the Second Half of the 20th Century» (Moscow, 2002).

### *Summary*

LOPULENKO N.A. THE EXPERIENCE OF AUTONOMY IN THE CANADIAN ARCTIC – NUNAVUT.

The report analyzes experience, gained in Canada after organizing the new administrative territory of Nunavut, where the overwhelming majority of population are Inuits. The author studies position of Inuits in the Canadian legislation on the «First Nations» and history of how this territory has been created, as well as current social-economic development of this new administrative unit. The author also presents comparative analysis of various forms of autonomy and self-government that take place in northern areas of other countries.

*«Деньги никогда не были здесь главным приоритетом. Этот земельный иск предназначен для того, чтобы дать инуитам уверенность в себе, ибо они получают возможность управлять дикой природой, окружающей средой и своим каждодневным бытием. Это покажет остальной Канаде, что мы – инуиты можем лучшим образом вести свои дела, потому что мы всегда жили на Севере и знаем, что такое Арктика».*

Пол Куаси – лидер инуитского движения.

## ВВЕДЕНИЕ

### **АБОРИГЕННЫЕ НАРОДЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ**

Усиление в период деколонизации борьбы отдельных народов за свои коллективные интересы, за их официальное признание дали толчок дальнейшему развитию норм международного права, в том числе закрепление в нем, помимо прав государств, прав народов. В качестве субъектов международного права народы были признаны еще в 1945 г., когда по настоянию СССР, в Уставе ООН был зафиксирован принцип их равноправия и самоопределения. За каждым народом было признано право на самостоятельное определение своей судьбы, включая выбор формы самоопределения. Этот принцип был положен в основу Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам (1960). Право народов на самоопределение нашло также отражение в соответствующих статьях международных пактов о правах человека: Пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966), Пакте о гражданских и политических правах (1966), подтверждено Декларацией о принципах международного права (1970). Тем самым в международном законодательстве права государств и права индивидов (человека) были дополнены коллективными (групповыми) правами<sup>1</sup>.

В последние десятилетия XX в. в борьбу против доминирующего индустриального общества включился так называемый «чет-

вертый мир» – коренные народы в составе независимых стран. Они выступают под лозунгом самоопределения, но в рамках своих государств. Принцип самоопределения народов здесь приобрел новое содержание. Основное внимание обращается на право реализации принципа самоопределения в различных формах их самостоятельности и даже автономности при решении собственных проблем.

Данный принцип всесторонне раскрыт в Конвенции МОТ № 169 (1989) «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». В ней прямо указывается на необходимость «ликвидации ориентации на ассимиляцию, содержащейся в ранее действовавших нормах» и декларируется признание права этих народов осуществлять контроль над собственными институтами, образом жизни и экономическим развитием, а также сохранять и развивать свои традиции, обычаи, язык и религию. Здесь принцип самоопределения рассматривается во взаимосвязи с принципами самоуправления и автономии. В целом Конвенция МОТ отражает комплекс современных представлений демократического общества о статусе национальных меньшинств, который складывается на основе системы коллективных прав и гарантий.

Сотрудничество государств и народов рассматривается мировым сообществом как важное средство достижения устойчивого

развития человечества. А поскольку коренные этносы в этом процессе начинают играть все возрастающую роль, а также с целью привлечения внимания мирового сообщества к их нуждам, ООН провозгласила 1995–2004 гг. Международным десятилетием коренных народов мира.

### **ВЫЖИВАТЬ ИЛИ РАЗВИВАТЬСЯ?**

Можно задаться вопросом, сохранятся ли этнические культуры малочисленных народов Севера, приспособленные к определенным экологическим условиям, в XXI в.? Исторический процесс уже в середине XX в. продемонстрировал невозможность сохранения таких сообществ как самостоятельных коллективов в условиях разрушения их экологических ниш и вторжения чуждых для их культур социальных и экономических отношений. И все же в отношении таких коллективов был выработан подход, основанный на двух разных концепциях – 1) патернализм или опека государства и 2) жизнь в резервациях. В странах, где живут такие народы, применялся либо какой-нибудь из этих подходов, либо их сочетание в разных пропорциях. Результаты тоже были разными. Однако в нынешнюю эпоху жесткого промышленного вторжения на исконные земли народов Севера и глобализации вопрос о судьбах коренного населения Севера обострился чрезвычайно, ибо новые экономические и социальные отношения угрожают не только существованию традиционных культур малочисленных народов Севера, но и самой жизни людей – носителей этих культур. Всеобщее внимание эта проблема привлекла еще и потому, что с 70-х гг. XX в., а в некоторых регионах и раньше, в вопросы решения своей судьбы стали вмешиваться сами эти народы, ибо натиск на их земли привел не только к росту их этнического самосознания, но и к политической консолидации.

При решении всего комплекса проблем коренных малочисленных народов Севера, прежде всего, встает вопрос: что сохранять? – традиционное хозяйство и носителя его – этнос, т.е. этническую культуру (что практи-

чески уже невозможно), или дать этим народам возможность развиваться в такую культурную общность со своеобразными этническими чертами на основе новой экономики, которая будет жизнеспособна в новых социально-экономических реалиях? На наш взгляд, четкого ответа на эти вопросы до сих пор нет, более того, произошла терминологическая путаница и смещение многих понятий. Яркими примерами такого смещения стало недавнее введение у нас термина «родовая община», а в Канаде – устоявшийся термин «нация» по отношению к индейским племенам. Вызывает также сомнение термин «возрождение малых народов». Однако не это является основной темой данной работы. Цель нашего исследования – показать истоки и пути решения проблем одного из северных народов в Канаде – инуитов на протяжении XX в. и результаты, достигнутые обществом на этом пути.

К концу 1970-х гг. попытки государств, имеющих северные территории с коренным населением, интегрировать его в гражданское общество показали лишь свою «конфликтность»: механическое совмещение двух разных культурных систем вело чаще всего к формированию напряженности, а порой и к конфликтам. Поэтому сегодняшние социальные исследования в США и Канаде направлены на преодоление своего рода «европоцентризма» и характеризуются даже стремлением к, в какой-то степени, «ревитализации» традиционных культур этнических меньшинств Севера.

Р.М. Боун высказал мнение, что имевшая распространение во второй половине XX в. идея максимального привлечения аборигенов к работе по найму в промышленности оказалась ошибочной. Он считает более рациональным «всемерное техническое и экономическое укрепление», модернизацию отраслей хозяйства, традиционно присущих коренному населению Севера: пушного промысла, охоты на дикого оленя, рыболовства, морского зверобойного промысла, лесозаготовок. Кроме того, полагает Боун, в экономическом развитии Севера должны со-

четаться «крупномасштабные отрасли современной промышленности и... искони присутствующие Северу малые отрасли хозяйства, базирующиеся на использовании возобновляемых природных ресурсов». Первые – обуславливают возникновение крупных центров и очагов освоения, вторые, развиваясь децентрализованно, – осваивают и используют обширные территории. Такое сочетание он называет «двойной экономикой Севера»<sup>2</sup>.

Эти взгляды перекликаются с идеями лидеров инуитского движения. Так, еще в 1991 г. председатель региональной корпорации «Инувиалут» Р. Грубен отмечал, что они «настойчиво придерживаются концепции двойного пути: с одной стороны, важно иметь возможность сохранить традиционный образ жизни, основанный на соответствующих промыслах, с другой – очевидна необходимость достижения экономического развития, что предполагает включение в современный процесс модернизации»<sup>3</sup>.

В.М. Куриков выделяет три основных фактора, необходимых для достижения аборигенами более высокого жизненного уровня без отказа от своих традиционных ценностей: 1. Самоуправление. 2. Участие в прибылях от разработки природных ресурсов, расположенных на их территории проживания. 3. Наличие навыков ассоциации в рамках расширенного, по сравнению с родовым, общества<sup>4</sup>.

Особый правовой статус коренных народов, направленный и на сохранение элементов традиционного образа жизни, и на включение аборигенов в новую для них систему социально-экономических отношений, пришедших извне, выступает в качестве предпосылки обеспечения их интеграции в современное общество. При таком подходе проблема собственности на землю становится основополагающей для коренных народов. Земля для них, – живущих рыболовством, охотой, оленеводством, собирательством, – образует материальную и духовную основу жизнедеятельности. Без нее, по мнению В.А. Кряжкова, аборигены обречены на исчезновение или в лучшем случае – на утрату своей самобытной культуры. Ибо во всех

случаях ущемления данных народов лежит одна и та же причина – отсутствие у них законодательно закрепленных прав на природные ресурсы, в том числе на землю, воду и др.<sup>5</sup> От принятия таких законов зависит также реализация прав на самоуправление, на участие в пользовании недрами, они помогут консолидации народа, создадут предпосылки для развития языков, культур и решения социальных проблем. Таким образом, законодательное закрепление их прав на землю станет системообразующей основой их государственно-правового статуса.

С другой стороны, официальное закрепление за коренными народами особого правового статуса означает признание их права на реализацию особого пути развития, в основе которого лежат ценности традиционных культур. По мысли Ю.В. Попкова, «сам факт наличия такого правового статуса характеризует процесс интеграции коренных народов в современное общество, ибо он есть ничто иное, как признание их равенства среди остальных народов»<sup>6</sup>.

Зарубежный опыт демонстрирует возможность обеспечения права коренных народов на землю, причем каждое из государств исходит из собственного понимания этого права и решает проблему с учетом реальных условий. Но есть и общие моменты: посредством специального закона или соглашения коренные народы получают в коллективную собственность определенные территории с правом самоуправления, пользования живой и неживой природой, позволяющим им вести свое традиционное хозяйство, сохранять самобытный образ жизни и культуру. Для последнего времени становится также характерным образование этнических корпораций, вкладывающих средства аборигенов в экономическое развитие занимаемых ими регионов.

\* \* \*

1 апреля 1999 г. подчиненные федеральному правительству Канады Северо-Западные территории (СЗТ) были административно разделены на две части, на одной из

которых была создана Территория Нунавут. Большую часть населения этой территории составляют инуиты – канадские эскимосы, коренные жители Арктики. В переводе с их языка *нунавут* означает «наша земля». Так был создан прецедент выделения крупной (25 % всей площади Канады), в большой

степени самоуправляющейся, территории с подавляющим преобладанием коренного народа в составе населения. Она стала тринадцатым по счету субъектом Канадской Федерации. С учреждением Нунавут в Канаде появилась первая, в какой-то степени этническая, территориальная единица.

## МЕСТО ИНУИТОВ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ КАНАДЫ

Прежде чем рассмотреть историю создания Нунавут, необходимо остановиться на месте инуитов в федеральном законодательстве Канады.

Канада – федеративное государство, в котором управление осуществляется на четырех уровнях: федеральном, провинциальном, местном и аборигенном. Законодательные полномочия разделены, в основном, между федеральным правительством и правительствами десяти провинций. Государственное законодательство состоит из закона «О Конституции» от 1867 г.<sup>7</sup> и более чем сорока принятых позднее конституционных законов и дополнений к ним. Являясь основным законом Канады, конституция превалирует над всеми остальными в случае конфликта между ними.

Административно Канада поделена на 10 провинций и 3 территории, однако уровень самостоятельности ее субъектов различен. Все органы местного самоуправления выборные (вначале выбирают депутатов, а затем из части депутатов формируется правительство). Отношения между региональными и центральными правительствами основаны на принципе невмешательства в дела друг друга. Одновременно с этими ветвями власти существует хорошо развитая, независимая судебная власть.

Статус территории в Канаде предполагает определенную степень самоуправления: наличие выборной законодательной ассамблеи и местного правительства, но в отличие от провинций, минеральные ресурсы здесь не относятся к юрисдикции местных властей, а верховная власть осуществляется назначенным федеральным правительством комиссаром<sup>8</sup>.

Бюджетные отношения между центром и регионами строятся на основе финансовых договоров. Поступления от федеральных и территориальных налогов полностью зачисляются в соответствующие бюджеты. Для субъектов федерации, у которых не хватает собственных доходов, выделяются трансферты из федерального бюджета. Их размер устанавливается не законодательно, а в результате договоренностей федерального и территориального правительств на основе нормативов социальной обеспеченности, установленных в 1985 г. Так, для самой «бедной» провинции Канады – Ньюфаундленд – размер федерального трансферта составляет примерно 28 % от расходов, но еще выше он для северных территорий. Для новой территории Нунавут размер трансферта составит более 80 % от необходимых расходов. Кроме того, федеральный бюджет финансирует часть социальных программ, осуществляемых в провинциях и территориях<sup>9</sup>.

К северным районам Канады относится примерно 70% территории страны (7 млн. км<sup>2</sup>), где проживает около 400 тыс. чел. или 1,5 % населения страны. Географически эта часть Канады делится на Средний Север – куда входят семь провинций с населением более 300 тыс. чел., и Дальний Север (менее 100 тыс. чел.), куда входят территория Юкон и Северо-Западные территории, расположенные выше 60-й параллели.

Если восемь провинций Канады имеют очень высокую степень самостоятельности, то территории Дальнего Севера (Юкон и СЗТ) фактически являются «государственными», находятся под прямой юрисдикцией феде-

рального правительства, которое управляет этими территориями через Министерство по делам индейцев и развитию Севера. Долгое время отсутствовало специальное законодательство, регулирующее социально-экономическое развитие северных территорий. Все проблемы решались через программы, договоры и текущую деятельность правительства. О более низком уровне самостоятельности северных территорий по сравнению с другими говорит и тот факт, что они имели только по одному представителю в Сенате Канады, а 80 % расходов на этих территориях финансировалось федеральным правительством<sup>10</sup>.

### **СУДЕБНО-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА**

В индейской политике Канады огромную роль играет специфическая судебная система. Ее исторической и философской основой стала юридическая система, зародившаяся в XI в. в период нормандского завоевания Англии. В Канаде она объединяет прецедентное право, опирающееся на предыдущие решения судов, и статутное право, осуществляемое избираемыми властными структурами различного уровня. Большинство канадских законов, касающихся прав аборигенов на земли и природные ресурсы, вошло в систему прецедентного права. Деятельность судов и законодательных органов сбалансирована через постоянное взаимодействие: руководящие принципы и правила прецедентного права закрепляются законодательными органами в принимаемых законах, но эти законы, в свою очередь, интерпретируются, подтверждаются или отменяются судами.

Судебная система Канады иерархична. Наряду с федеральными судами, которые принимают решения по делам, относящимся к федеральному ведению, существует параллельная система провинциальных судов. В каждой провинции действует свой верховный и апелляционный суды. Решающим словом по всем вопросам права обладает Верховный суд Канады, который рассматривает дела, поступающие как из апелляционных судов провинций, так и федеральных судов. Дела

аборигенов подсудны всем уровням судебной системы. Права аборигенов на управление природными ресурсами получают все большую поддержку в судебной области и в законодательстве. Роль Верховного суда Канады в определении прав аборигенных народов особенно возросла с принятием в 1982 г. конституционных поправок. В статье 35 (1) Конституции «признаются и подтверждаются... существующие аборигенные и договорные права коренных народов Канады»<sup>11</sup>. В последние двадцать лет в Канаде активизировались научные исследования не только аборигенного обычного права, но и его места в правовой структуре государства<sup>12</sup>.

### **ИНДЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА**

Освоение территории нынешней Канады выходцами из Франции и Англии, начавшееся в XVII в., происходило относительно мирным путем. В отличие от США, где такое освоение велось на основе доктрины «ничейного владения»<sup>13</sup>, служившей идеологическим обоснованием вытеснения индейцев с территорий их проживания, в Канаде с самого начала колонизации утвердился подход, который основывался на признании некоторых прав коренного населения. В результате аборигенное население Канады осталось практически в пределах мест традиционного расселения, хотя сама эта зона довольно сильно сократилась. К 1603 г. коренное население Канады насчитывало около 220 тыс. чел.<sup>14</sup> В 1860-е гг. в Британской Колумбии и Северо-Западной Территории оставалось около 100 тыс. индейцев, включая 10 тыс. метисов, 20 тыс. индейцев в западных провинциях и 10 тыс. инуитов на севере<sup>15</sup>. Численность коренного населения около 100 тыс. человек держалась до 1900-х гг., после чего она начала расти и к 1950-м достигла примерно 146 тыс. чел.<sup>16</sup>

В Королевской прокламации Георга III (1763 г.), принятой в момент перехода Канады как колонии от Франции к Англии, были регламентированы и отношения колонистов с аборигенами. В ней признавалось существование «индейских земель», территорий жиз-

недеятельности коренного населения. В качестве неотъемлемого прокламация признавала аборигенное право на охоту и рыбную ловлю на этих землях. В ней предусматривался особый порядок приобретения таких земель. Чтобы занять территорию аборигенов, надо было подписать с ними договор и выкупить их право на эту землю. Правом покупки земли у индейцев обладал только король, а местные власти как правомочные его представители лишь осуществляли это право. Необходимым условием для обсуждения на собрании туземной общины вопроса о продаже аборигенами земли являлось их намерение покинуть занимаемые ими территории. Выработанная на базе прокламации процедура купли-продажи индейской земли легла в основу последующих территориальных соглашений между правительством и коренными народами Канады.

Таким образом, одной из форм национальной политики в Канаде стало заключение договоров с коренными жителями. В период с 1763 до начала 1920-х гг. было заключено около десятка таких договоров, в результате которых индейцы получили конкретные права на отдельные, сравнительно небольшие участки, прежде всего входящие в резервации, и в то же время уступили огромные, богатые минеральными ресурсами земли, права на которые не были четко определены прокламацией 1763 г. И хотя коренные жители Канады больше потеряли, чем получили от заключения договоров с колониальной Великобританией, этот процесс стал признанием *de facto* исконного суверенитета индейских племен. Договоры между правительством и коренными народами перманентно обновлялись, по некоторым из них до сих пор ведутся переговоры. Такая правовая форма регулирования отношений с коренными народами до сих пор является доминирующей.

Договорный процесс продолжался на протяжении почти всей истории Канады и оживился во второй половине XX в. Как известно, только индейцы имели право заключать такие договоры, но к настоящему времени, в

силу различных причин, ими охвачены не все их группы, как например, в Британской Колумбии. Такая форма взаимоотношений между аборигенами и государством поддерживается законодательно, а канадские суды постоянно призывают урегулировать существующие между ними разногласия через переговоры и процесс заключения договоров<sup>17</sup>.

Каждое соглашение имеет свою специфику, обусловленную разным уровнем экономического развития соответствующих территорий и степенью влияния на образ жизни аборигенов новых социально-экономических условий. Договоры определяют не просто взаимные права сторон, в т.ч. аборигенные – на охоту, рыболовство, образование и т.п., в них регистрируются территориальное распределение резерваций, ежегодные дотации федерального правительства, льготы и привилегии коренного населения. Законодательная база договоров развивалась исключительно на прецедентной основе.

Хотя в юридических комментариях всячески подчеркивается уникальность индейских договоров как формы юридического инструмента (а разновидностью их являются и современные северные соглашения), В.М. Куриков отмечает определенную противоречивость в подходе к самой идее договоров как форме защиты интересов аборигенного населения Канады и дает им неоднозначную оценку<sup>18</sup>.

Договорная система получила распространение главным образом в восточных и южных регионах страны, активно заселявшимся европейским населением. Север, не будучи сферой промышленных интересов ни властей, ни белых поселенцев, еще долгое время оставался главным образом поставщиком пушнины. Компания Гудзонова залива проводила там политику т.н. «ограниченной ответственности», не вмешиваясь в традиционную жизнь коренного населения, активно торгуя товарами, делая более доступными средства пропитания, чтобы большую часть времени аборигены могли тратить на добычу мехов. Такая политика продолжалась до Второй мировой войны<sup>19</sup>.

В результате инуиты оказались вне сферы действия специального индейского законодательства, хотя в пределах федеральной юрисдикции и были включены в термин «индейцы» 91 (24) статьи Акта о Британской Северной Америке 1867 г. (Конституции)<sup>20</sup>. И если инуиты не имеют резерваций, то не имели они до недавнего прошлого ни существенных соглашений с государством, ни законодательных гарантий, кроме некоторых ограниченных прав на охоту. Можно сказать, что из-за отсутствия потребности в землях, занимаемых инуитами, канадское правительство практически на протяжении долгого времени игнорировало аборигенов Севера, не вмешиваясь в их жизнь.

Принятые в 1876 и 1880 гг. Индейские акты ликвидировали индейское самоуправление, федеральное правительство полностью забрало под свой контроль вопросы социальной службы и образования в целях достижения полной ассимиляции коренных народов.

В дальнейшем для урегулирования взаимоотношений с коренными народами правительством было образовано Министерство по делам индейцев (1880). И уже в 1910 г. целью государственной политики стало «приспособление индейцев к цивилизованной жизни в их собственной среде», в отличие от прежней, ассимиляторской, пытавшейся «трансформировать их в “белых людей”». В 1951 г. в соответствии с федеральным законодательством был принят очередной Индейский Акт, провозгласивший главной целью государства «интеграцию индейцев в канадское общество».

До 1985 г. почти все статусные индейцы были включены в общины (bands), объединенные общим земельным владением, финансами и историческими связями. Правда, общины эти определялись Министерством по делам индейцев до некоторой степени произвольно, зачастую не принимались во внимание даже этнокультурные различия некоторых аборигенных групп. Около 200 тыс. индейцев были объединены в 592 общины<sup>21</sup>.

До 1960 г. индейцы были лишены права участвовать в федеральных выборах, однако в 1969 г. последняя канадская провинция сняла эти ограничения. Тогда же, в 1960-е гг., система управления общинами и резервациями через специально назначенных чиновников сменилась выборными «племенными» советами<sup>22</sup>.

С середины 1950-х гг., когда внимание общественности страны было привлечено к бедственному положению инуитов, правительство Канады признало свою ответственность и за них, и подобно другим канадским гражданам они получили права на все виды государственной помощи. К этому же времени была осознана ценность для экономики страны северных земель, а арктические поселения стали более доступны в связи с открытием ледокольной навигации<sup>23</sup>. Все эти факторы побудили правительство страны к проведению новой политики по отношению к северным аборигенам Канады.

В 1953 г. центральным ведомством федерального уровня по северным проблемам стало Министерство по делам индейцев и развитию Севера (DIAND), призванное разрабатывать, координировать и проводить в жизнь государственные программы по экономическому и социальному развитию территорий, расположенных севернее 60° с.ш.<sup>24</sup> Это министерство было наделено уникальными полномочиями. В его ведение было отнесено осуществление программ социального развития коренного населения, а также организация национальных парков. За ним законодательно закреплено право контроля за использованием земель, лесов, водных ресурсов и полезных ископаемых, что делает его органом, полномочия которого во многом аналогичны правам администрации провинций. Кроме того, министерству непосредственно подчиняются административно-территориальные органы – Совет по Юкону и правительство Северо-Западных территорий, являющиеся выборными коллегиями, во главе с комиссарами, назначаемыми федеральным правительством. Через это министерство в конце 1970-х гг. проходило

около четверти всех расходов государства в Арктике, оно же финансирует администрации северных территорий, что существенно повышает общий объем средств, находящихся в его распоряжении<sup>25</sup>. Министерство ведает также вопросами координации и практической реализации конкретных программ для жителей Севера, содействует сбалансированному и устойчивому развитию региона, в его компетенцию входит урегулирование притязаний на право владения земельными угодьями, контроль за выполнением таких соглашений, а также вопросы самоуправления аборигенных общин. В комплекс задач Министерства входят и защита окружающей среды, и развитие международного сотрудничества между арктическими странами. Министерство проводит в жизнь решения федерального правительства Канады о передаче территориям ряда прав, полномочий и программ, аналогичных провинциальным.

Политику федеральных канадских властей в 1970–1980-е гг. можно охарактеризовать, как направленную на интеграцию коренных жителей страны в доминирующее общество. Канадский вариант политики терминации заключался в том, что исконные права индейцев и эскимосов ликвидировались в обмен на разного рода конкретные уступки и материальные компенсации. Премьер-министр правительства П.Э. Трюдо, будучи убежденным противником «каких-либо специальных прав для индейцев, эскимосов и метисов», полагал, что обеспечение «равных возможностей» для всех канадцев «независимо от их расовых, этнических или религиозных различий – это единственный путь обеспечения равноправия и демократии». Фактически он выступал «сторонником все той же ассимиляции, но только не в ее постепенной и более естественной форме, а в ее наиболее радикальном и скорейшем осуществлении»<sup>26</sup>.

Открыто эта идея была высказана в так называемой «Белой книге», обнародованной в 1969 г., вскоре после прихода к власти правительства Трюдо. В ней предлагалось отказаться от особых прав коренного населения. Предполагалась и ликвидация Министерства

по делам индейцев и развития Севера, занимавшегося урегулированием взаимоотношений коренных народов и остального канадского общества и призванного защищать их интересы. В ответ на появление «Белой книги», а также в связи с начавшимся индустриальным освоением Арктики и крупномасштабным промышленным воздействием на среду обитания коренных народов активизировалась политическая деятельность аборигенов, пытавшихся защитить свои права<sup>27</sup>.

С 1970-х гг. и в США, и в Канаде урегулирование процесса освоения Севера стало проводиться на основе долгосрочных целевых программ, подкрепленных научными разработками. В 1974 г. при Министерстве по делам индейцев и развития Севера было создано Бюро по определению требований автохтонных народов (Office of Native Claims), чьей обязанностью стало определение и изучение претензий аборигенных народов. К этому времени Министерство объявило о своем намерении вступить в переговоры с представителями «заинтересованных» северных народов, т.е. с теми из них, с кем никогда не заключались соглашения или другие юридические договоры о лишении территориальных прав путем компенсации. Однако отношение некоторых аборигенных организаций к таким переговорам было отрицательным, поскольку они намеревались достичь восстановления не только территориальных прав, но и политического самоопределения.

Тогда же, в 1970-е, федеральное правительство поставило перед собой перспективную задачу за два–три десятилетия довести социально-экономическое развитие и самоуправление северных территорий до уровня, который имеют провинции Канады. Предполагалась поэтапная передача властных полномочий и ответственности территориальным органам власти. По предложенному проекту планировалось разделить северный регион по принципу преимущественного проживания аборигенов следующим образом<sup>28</sup>:

1. Совет по земельным искам индейцев Юкона (Council for Yukon Indian's land claims) – юго-западная часть СЗТ.

2. Территория Инувиалуйт (Inuvialuit territory) – Западный сектор Арктики (инуиты).

3. Территория Дене (Denendeh territory) – по обоим берегам р. Макензи.

4. Территория метисов (Metis territory) – по обоим берегам р. Макензи.

5. Нунавут (Nunavut territory) – Восточный сектор Арктики (инуиты).

6. Ареал исков Ассоциации лабрадорских инуитов (Labrador Inuit Association claim area) – северо-восточная часть Лабрадора.

7. Ареал исков Ассоциации инну наскэпимонтанья (Naskapi-Montagnais Innu association claim area) – примерно там же, чуть южнее, сухопутная часть.

8. Район Соглашения по Джеймс Бэй и Северному Квебеку (James Bay and Northern Quebec Agreement area) – от восточного побережья Гудзонова залива до середины Северного Квебека (инуиты, индейцы).

9. Ареал исков Совета монтанья-ааттикамек (Council Attikamek-Montagnais claim area) – от восточной границы предыдущего соглашения до побережья Атлантики.

Эти территории выделялись как на основе территориального принципа, так и этнического. При всем желании властей уйти от этнотерриториального выделения ареалов сделать они этого не смогли по объективным причинам.

В Конституции 1981 г. в статье 35 документа «Права коренных народов Канады» были официально закреплены аборигенное и договорное права коренного населения. В ней признавались необходимость обеспечения самостоятельности коренных народов при определении характера экономического и культурного развития, право на возрождение и развитие национальных языков и обычаев, привилегии в области землепользования и распоряжения минеральными ресурсами, право на создание собственных корпораций в сфере материального производства, а также на специальные школьные программы, подготовку собственных учителей и др. Было закреплено право участия аборигенов в конституционном процессе.

В 1982 г. была принята Хартия о правах и свободах, вошедшая в Конституцию. Она

признает возможность создания привилегированных условий для индивидов и групп, ущемленных вследствие своей расы, национальности или этнического происхождения (п. 2 ч. 1 ст. 15), признает и подтверждает договорные права коренных народов – индейцев, инуитов и метисов на землю (ст. 35)<sup>29</sup>.

В 1983 г. созданная парламентом специальная комиссия по индейскому самоуправлению в своем докладе рекомендовала правительству осуществить конституционное закрепление законодательной власти общинных советов в тех сферах, которые обычно находятся под юрисдикцией провинциальных правительств<sup>30</sup>. По результатам работы созданной в 1990 г. комиссии правительство Канады в 1994 г. признало свою вину в отношении коренных народов<sup>31</sup>.

#### СТАТУС АБОРИГЕНОВ

Конституция Канады 1867 г. зафиксировала три группы коренных народов: индейцы, метисы и эскимосы (впоследствии – инуиты). Согласно статье 91 (24) федеральное правительство должно осуществлять исключительную юрисдикцию над «индейцами и закрепленными за индейцами землями», которую выполняло через закон «Об индейцах», регулировавший практически все аспекты их жизни<sup>32</sup>. Некоторые функции управления, в соответствии с этим же законом, федеральное правительство передало племенам.

По конституции 1982 г. коренные народы Канады включают «нации индейцев, инуитов и метисов Канады», которые, являясь «первыми нациями» (First Nations) могут осуществлять некоторые отдельные права, поскольку они являются потомками людей, населявших земли Канады до французской и английской колонизации, или, как принято в судебной практике, «с незапамятных времен».

По переписи 1996 г., в Канаде насчитывалось немногим более 1,1 млн. чел. аборигенного населения, с момента предыдущей переписи в 1991 г. их численность возросла почти на 100 тыс. В это число входят индейцы (около 800 тыс. чел. или 69 %), ме-

тисы – потомки смешанных семей индейцев и европейцев (около 26 %) и инуиты (5 %) <sup>33</sup>.

Каждая группа аборигенных народов точно определена. «Индейцы» – это юридический термин, который чисто технически применяется для названия только тех людей, которые зарегистрированы в качестве «статусных индейцев» (Status Indians) в соответствии с федеральным законом «Об индейцах» и на которых, следовательно, распространяется действие данного закона и соответствующие законодательству права и льготы, в т.ч. освобождение от налогов.

В 1997 г. в стране было зарегистрировано 627 тыс. «статусных индейцев», которые формируют «племена» или «общины» (bands), 608 из них было официально зарегистрировано. Более половины членов таких общин (342 тыс. чел.) проживают на территориях резерваций, общая площадь которых 27,5 тыс. км<sup>2</sup>, (это чуть больше одной четвертосотой доли территории Канады) <sup>34</sup>. Большинство резерваций находится ниже 60-й параллели, в СЗТ их – 26. В резервациях действует племенное самоуправление, по существу, это – этнотерриториальный принцип самоопределения.

До 1985 г. «племена» коренных народов создавались путем раздела или слияния различных групп аборигенов на основе этнических, экономических и административных факторов, а федеральное правительство выделяло им финансы и земли. Законодательный акт 1985 г. (Акт С-31) разрешил каждому «племени» или общине самим формировать список своих членов, что вывело из-под государственного регулирования состав общин, куда стали зачислять и тех, кто утратил связь со своими соплеменниками. В настоящее время аборигенные общины по большей части не отражают былое социально-этническое устройство коренных народов Канады.

Термин «нестатусный индеец» (Non-Status Indians) охватывает лиц, которые либо сами, либо их предки лишились юридического ста-

туса «индейцев» в силу действия ассимиляционных положений закона «Об индейцах». «Нестатусные индейцы» могут пользоваться аборигенными правами, но на них не распространяются льготы (освобождение от налогов, медицинская страховка, субсидии на жилищное строительство и образование), предусмотренные законом. «Нестатусные индейцы» обычно не входят в племена и проживают главным образом в городах.

Метисы – потомки смешанных браков аборигенов и колонистов-неаборигенов также не имеют статуса «индейцев». Это неоднородная группа, они подразделяются на потомков франко-индейских и англо-индейских браков. У них много различий в языке, культуре и самоидентификации. Однако в настоящее время они добиваются признания их как аборигенов с полным объемом особых прав <sup>35</sup>.

Инуиты (по критериям 1991 г., т.е. по происхождению) – это коренной народ Канады, проживающий на крайнем Севере страны. Юридически инуиты к индейцам не относятся и не имеют земель-резерваций. Однако, будучи коренным народом Канады, они пользуются примерно теми же правами, что и индейцы, однако эти права предоставлены им судебными решениями, а не договорами. Перепись 1996 г., в которой не была учтена в качестве инуитов значительная часть проживавших за пределами северного ареала урбанизированных и ассимилированных инуитов, определила их общую численность в 41,1 тыс. чел. <sup>36</sup>

По Нунавутскому соглашению в качестве инуита регистрируется лицо, живущее по обычаю и праву инуитов, имеющее связь с общиной района, являющееся гражданином Канады и не извлекающее выгод из других канадских земельных соглашений <sup>37</sup>. Регистрацию аборигена как инуита осуществляет специальный комитет общины, состоящий из представителей местного населения. Тот, кто не согласен с его решениями, вправе обжаловаться в Апелляционный комитет.

Общее число жителей, называющих себя индейцами или аборигенами Канады – более 1 млн. человек. Из них, обладающие тем

или иным юридическим статусом, располагаются следующим образом (см. Табл. 1)<sup>38</sup>:

Таблица 1

**Юридический статус аборигенов Канады  
к началу 1990-х гг.**

250 000 индейцы	статусные	члены общин по договору	в резервациях
100 000 индейцы	статусные	члены общин по договору	вне резерваций
75 000 индейцы	статусные	члены общин вне договора	в резервациях
10 000 индейцы	статусные	члены общин вне договора	вне резерваций
20 000 индейцы	статусные	вне общин	
10 000 индейцы	нестатусные	члены общин	
более			
100 000 метисы	вне общин		
4000 метисы	в общинах		
20 000 инуиты	с регистрацией		
10 000 инуиты	без регистрации		

В настоящее время в Канаде эскимосов принято называть только по их самоназванию – «инуитами», а индейцев – «американцами» или по их этнонимам<sup>39</sup>. По данным переписи 1996 г., около 30 % коренного населения Канады проживает в сельских резервациях, 30 % – в крупных городах, 20 % – в небольших городах, остальные разбросаны по северным территориям или проживают вне резерваций. Наиболее высок уровень использования родного языка у инуитов (75 %), среди индейцев и метисов уровень владения родным языком составляет соответственно 35 и 9 %<sup>40</sup>.

**СИСТЕМА АБОРИГЕННЫХ ПРАВ**

*Общие права.* Правами аборигенов называют пакет установлений, признанных прецедентным правом и закрепленных в конституции 1982 г. Они принадлежат коренным народам в силу того, что те обитали на территории Канады еще до ее колонизации европейцами.

В канадском законодательстве проводится различие между термином «права аборигенов», имеющим точное значение, и термином «права аборигенных народов», имеющим гораздо более широкое значение и включающим дополнительные права, которыми

пользуются все граждане Канады вне зависимости от происхождения. Все эти термины охватывают полный спектр прав аборигенных народов в канадском обществе, включая права на землю и минеральные ресурсы.

Права аборигенов и договорные права составляют две ветви Доктрины прав аборигенов, определяющей конституционные взаимоотношения между органами власти и коренными народами всей Канады.

В настоящее время аборигены Канады пользуются всеми основными конституционными и политическими правами наравне с остальными гражданами страны, закрепленными в «Хартии прав и свобод», изложенной в статьях 1–34 Конституции 1982 г. И хотя аборигенные народы законодательно наделены основными гражданскими правами, а также правами на землю и ресурсы, основанными на факте их проживания на этих территориях «с незапамятных времен», однако, по словам Р. Крибла, «своего рода пережитки колониальной истории все еще ощутимы для них в различных областях жизни – правовых, социальных, политических и экономических»<sup>41</sup>.

*Права аборигенов Канады разделяются на общие и конкретные.* Первые принадле-

жат всем группам аборигенов, сумевшим представить суду убедительные доказательства их существования в прошлом. Они включают в себя право собственности на землю, необходимую им для существования, право на самоуправление и право на пользование национальным языком. Вторые (конкретные) права отличаются у разных групп аборигенов в зависимости от исторической реальности, обычаев и традиций. Они могут включать конкретные для данной местности или объекта права, например, на определенную территорию для охоты и рыболовства, но менее защищенную, чем узаконенное общее аборигенное право собственности на землю. В число конкретных прав входят также: право на собирательство растений для пропитания или в медицинских целях; культурные права; право на интеллектуальную собственность, связанное с песнями, танцами или произведениями изобразительного искусства. Последние называют еще «плавающими правами», поскольку они не привязаны к конкретным землям<sup>42</sup>.

*Права коренных народов Канады различаются по источникам.* Они определены не только в Конституции, но и в исторических и земельных договорах, заключенных между федеральным правительством и коренными народами в основном в XIX в. Первым и основным законодательным актом, регулирующим отношения между коренными народами и правительством Канады, стал Индейский Акт (Indian Act) 1876 г. с последующими поправками, последние из которых относятся к 1996 г. Закон касается главным образом земельных отношений, но регулирует также социально-политическую сферу, экономику (сельское хозяйство, использование недр на территориях коренного населения), а также другие сферы жизни, включая образование и медицину, ограничения по продаже алкогольных напитков и т.п.

Большинство коренных народов Канады в силу исторических судеб стали участниками соглашений с федеральным правительством, определяющих их конкретные права.

Эти соглашения или «договоры», являются, как пишет Р. Крибл, *suis generis* («юридически уникальными») документами, которые можно рассматривать и как своего рода международные договоры и внутренние контрактные соглашения<sup>43</sup>. Они прекратили традиционные права собственности на землю, но в то же время консолидировали их с другими, конкретно определенными в договорах, правами. Основными, закрепленными в договорах, правами стали права на земли резерваций, на охоту, рыболовство и трапперство, т.е. перешли из традиционного права в договорное.

*Права аборигенов являются коллективными по характеру,* они не «заморожены» и могут с течением времени изменяться. Прежде чем права аборигенов можно осуществлять, их надо доказать. Верховный суд Канады установил строгие правила двухэтапной проверки права собственности на землю.

Вот как описывает эту процедуру Р. Крибл. Первый этап юридической проверки состоит в том, чтобы абориген или группа аборигенов доказали существование искомого права. По постановлению Верховного суда Канады, общая проверка должна показать, что искомое право основывается на практике, обычае или традиции, являвшихся неотъемлемой частью культуры конкретной группы аборигенов до контакта с европейцами. Если существование права аборигенов доказано, то второй этап проверки заключается в том, что бремя доказательства ложится на правительство, и оно должно доказать оправданность имевшего место ущемления или нарушения прав аборигенов. Важным аспектом этой проверки является то, что именно правительство должно доказать, что оно распределило ресурсы в соответствии с приоритетами, где на первом месте стоит сохранение ресурсов, а далее – потребности аборигенов в традиционных продуктах питания, их социальные и культурные потребности. Если эти приоритеты соблюдены, то правительство может выделять ресурсы на коммерческие и рекреационные цели. При про-

верке учитывается также, консультировалось ли правительство с «первыми нациями» по поводу возможных последствий своих решений и выплачивались ли им компенсации<sup>44</sup>.

Такой подход предназначен для выработки механизма примирения интересов аборигенов и государства. В результате, если последнее смогло доказать обоснованность своих действий, то право аборигенов должно уступить. Однако там, где правительству не удается доказать свою правоту, индейские племена могут прибегнуть к различным средствам, вплоть до «уничтожения» закона, который вызвал нарушение их прав. Однако, несмотря на существенную юридическую определенность, такие решения судов очень медленно воплощаются в жизнь федеральным или провинциальным правительствами.

Действие некоторых предусмотренных законом «Об индейцах» прав, таких как освобождение от определенных видов налогов, на передачу управления землями и ресурсами и пользования некоторыми социальными программами, распространяется только на территориях резерваций. В то же время некоторыми «договорными» правами, например, на охоту и рыболовство, могут пользоваться индейцы, проживающие вне резерваций, для чего им предоставляется «право доступа на другие земли».

Если более ранняя политика провинциальных правительств отмежевывалась от решения проблем коренного населения, считая, что вопросами аборигенов должно заниматься федеральное правительство, в то время как политика федерального правительства была направлена в основном на ассимиляцию и уничтожение прав аборигенов, то в последние десятилетия в законодательстве провинций начал формироваться базис для признания прав аборигенов. Так, в законах некоторых провинций уже содержатся положения о том, что они «не ущемляют» аборигенов и «договорные» права коренного населения. В других законах предусмотрены официальные консультации с «первыми нациями», интересы которых могут быть затронуты действием новых законов. «Первые

нации», однако, считают такие провинциальные законы пока малозначимыми и редко прибегают к их применению<sup>45</sup>.

### САМОУПРАВЛЕНИЕ

Наряду с федеральными и провинциальными органами власти в Канаде существуют органы местного и муниципального самоуправления, которым правительства провинций передали некоторые властные функции.

Структура управления включает и общественные органы, и аборигенные. Общинное (поселковое) самоуправление, которому по решению территориального правительства передается значительная часть власти и ресурсов, в максимальной степени основывается на самоуправлении аборигенов, которое было признано канадскими судами и защищено Конституцией 1982 г. Канада осуществляет предоставление права на самоуправление через заключение договоров, но пока не все провинции выработали четкую позицию по этому вопросу. Вынесенная в 1992 г. на референдум поправка к Конституции, касающаяся самоуправления, не получила поддержки, однако обсуждение этой проблемы закончилось подписанием Соглашения по самоуправлению между федеральным, провинциальными и территориальными правительствами и вождями (лидерами) аборигенов. Оно основывалось на идее децентрализация власти, передаче многих функций управления от территориального правительства непосредственно поселкам и признавало неотъемлемое право на самоуправление для коренных народов Канады, включая и тех, кто живет вне резерваций и в городах<sup>46</sup>. Это стало очень актуальным для коренных жителей Канады, поскольку начавшаяся с 1960-х гг. их миграция в города и урбанизация означала для большого числа аборигенов автоматическое выбытие из статуса коренных народов и соответственно утерю ими своих прав и привилегий. В этот процесс было вовлечено около половины всего населения резерваций. В начале 1990-х гг. число аборигенов в городах составляло уже около 59 % от всего числа представителей коренных народов<sup>47</sup>.

Некоторые механизмы самоуправления коренного населения реализуются на практике и задействованы через договоры и совместные структуры по использованию природных ресурсов, через особые права администраций поселков коренных жителей. В их числе – своя система полиции (в резервациях допускается работа только тех полицейских, которые хорошо знакомы с культурой и традициями индейцев), особое налогообложение на землях резерваций, собственные надзорные органы по контролю за соблюдением принятого законодательства и т.п.<sup>48</sup>

Канадское правительство передало также часть властных функций в руки коренного населения путем образования финансовых объединений и предоставления права членства представителей коренного населения в руководящих органах различных секторов экономики и культуры: северных региональных и кустовых авиалиний, акционерных обществ, нефтедобывающих, домостроительных и рыболовецких компаниях и т.п. Представительство коренных народов в местных органах власти осуществляется через управление школами, здравоохранением, охраной природы и ссудными фондами экономического развития. Однако правительство исходит из того, что самоуправление аборигенов на Севере должно осуществляться в рамках «общественного управления», в сферу действия которого входят все жители региона – и аборигены, и не аборигены.

С процессом развития аборигенного самоуправления совпало решение вопроса территориальных претензий инуитов Северной и Восточной Арктики и подписание соглашения с федеральным правительством Канады об образовании преимущественно инуитской территории Нунавут.

#### **ПРАВА НА ЗЕМЛИ**

Права аборигенов на земли и ресурсы в Канаде закреплены на четырех уровнях: в общем законодательстве, в конкретных законах, в договорах и в прецедентном праве.

Вопрос о субъекте права собственности на резервированные за коренным населением

земли в канадском законодательстве довольно сложен. Верховное право собственности на эти земли осталось за Коронай, а коренные жители владеют ими на праве общинной собственности. Право индейцев и метисов распоряжаться определенными территориями закреплено в договорах и Законе об индейцах.

Большое значение для реализации аборигенных прав имеют договоры коренного населения с правительством об урегулировании земельных исков. Возможность выставления таких исков со стороны аборигенов проистекает из Королевской прокламации 1763 г. где зафиксировано их право на земли традиционного природопользования, а появление самих исков связано с проектами крупномасштабного промышленного воздействия на среду обитания коренных народов (строительство ГЭС, разработка нефтяных месторождений и др.). В течение 70–80-х гг. был заключен ряд таких договоров, например, с индейцами залива Джеймс, индейцами наскапи, инувиялунитами, инуитами Северного Квебека. В начале 1990-х гг. договор с правительством заключили гвичины – группа индейцев Западной Арктики, соглашение по вопросам землепользования содержится также в рамках договора об образовании территории Нунавут<sup>49</sup>.

Земли, отводимые аборигенам по соглашениям, отбираются из территорий, традиционно ими используемых и населяемых. Критерии определяются с учетом интересов самих аборигенов и с точки зрения гарантий соблюдения федеральных, территориальных и частных интересов. Отказ от определенной части земель своего традиционного проживания и ограничение в правах на ресурсы компенсируется дополнительными политическими правами и финансовыми выплатами. На изъятых землях аборигены сохраняют эксклюзивные права на промысловые ресурсы.

Следует, однако, отметить, что право аборигенов на использование ресурсов своих земель определяется не столько в виде раз очерченных положений, сколько гарантируются через механизм представительства

аборигенами своих интересов на разных уровнях государственной власти. В тех областях, где интересы аборигенов соприкасаются и могут вступать в противоречие с интересами федерального или территориального правительств, либо промышленного развития, предусматривается учреждение органов совместного управления, как правило, с равным представительством с обеих сторон. Такие учреждения часто выполняют и консультативно-юридическую функцию<sup>50</sup>.

Аборигенная собственность на землю является коллективной. Земля может быть отчуждена только в пользу федерального правительства. Существование аборигенного права на собственность доказывается путем юридической проверки, которая аналогична установленной для доказательства любых других прав аборигенов. Если право собственности на землю доказано, то оно подразумевает исключительное право на землепользование и проживание на землях при условии соблюдения ограничений на использование земли в нетрадиционных целях. Таким образом, аборигенное право собственности на землю является фундаментальным. Однако, по словам Р. Крибла, «пока еще ни один коренной народ не выиграл судебный процесс по поводу прав собственности на конкретные земли»<sup>51</sup>.

Как уже говорилось выше, основная цель политики федерального правительства в отношении урегулирования притязаний коренных народов на право владения земельными участками, утвержденной в 1973 г., заключалась в замене притязаний коренных народов на четко сформулированные компенсации и льготы. В 1982 г. была внесена поправка в конституцию Канады, которая гарантировала коренным народам право на заключение соглашений об урегулировании общих притязаний<sup>52</sup>.

С начала 1970-х гг. коренные народы Канады начали заявлять о своих правах на земли в соответствии с земельными договорами. Верховный суд страны в 1973 г. пришел к выводу, что права коренных народов включают в себя и право собственности на зем-

лю. Началось оформление этих прав, вылившееся в частности в образование новой территории – Нунавут, где 85 % земли находится в собственности инуитов.

Законодательство того времени все еще содержало попытки либо уничтожить права аборигенов, либо «модифицировать и развить» их как договорные. Следует заметить, что эти договорные права включают в себя не только управление или собственность на определенные земли, но и на некоторые находящиеся на этих землях ресурсы, за исключением нефти и газа, ядерных материалов и воды.

Один из последних документов – Рамочное соглашение об управлении землями «первых наций», заключенное в результате переговоров между Министерством по делам индейцев и 14 индейскими племенами, проживающими по всей Канаде, позволило этим племенам получить от федерального правительства практически все полномочия на управление землями и ресурсами в своих резервациях. До него племена имели весьма ограниченные полномочия, предусмотренные статьями 53 и 60 закона «Об индейцах», по управлению землями и ресурсами.

Рамочное соглашение проводится в жизнь также и по закону «Об управлении землями первых наций», и в соответствии с земельными кодексами племен, которые разработаны и приняты каждым племенем. Четыре из четырнадцати племен-участников соглашения закончили установленный процесс его ратификации и уже осуществляют свои права.

Федеральное и провинциальные правительства имеют возможность на законных основаниях ущемлять аборигенное право собственности на землю при выполнении условий, предусмотренных установленной прецедентным правом проверкой. Как пишет, Р. Крибл, «пока еще имеется относительно небольшое количество судебных исков по этим вопросам и сохраняются большие разногласия с обеих сторон. Суды постоянно и последовательно отдают свое предпочтение решению существующих проблем путем переговоров»<sup>53</sup>.

В дополнение к общему законодательству некоторые федеральные и провинциальные законы тоже закрепляют конкретные права аборигенов. Так, закон «Об индейцах» предусматривает делегирование полномочий по принятию законов, касающихся земель индейских резерваций, органам управления племен. Практически эти полномочия невелики, но они предусматривают возможность на местах регулировать различные виды деятельности, в том числе охоту, рыболовство, трапперство, борьбу с сорняками, переработку отходов на землях резерваций и т.п. Следует подчеркнуть, что права, которые группы коренного населения имеют по договорам о земле, не отменяются теми правами, которые они получают в связи с решением общих вопросов местного и аборигенного самоуправления.

У инуитов реальные проблемы с урегулированием прав на территории традиционного расселения возникли в 1970-е гг. в связи намерением правительства использовать их под объекты промышленного строительства. Активно протестуя против этого, представители коренных народов Севера стали добиваться законодательного утверждения новых принципов решения территориального вопроса, т.е. *перехода от сложившейся системы заключения договоров об уступке аборигенами своих прав на землю к соглашениям, предусматривающим закрепление за коренными жителями этих прав de jure*. Принятие таких законов внесло бы определенность в права собственности на землю и природные ресурсы в тех районах, где они ранее не были урегулированы на договорной основе. Сложные и длительные переговоры по этому вопросу начались на федеральном и местном уровне с 1973 г.<sup>54</sup>

В последние три десятилетия в Арктике, как и в более южных регионах Канады, стал развиваться процесс передачи политических полномочий от центральных правительств к региональным и даже местным органам власти, а также массовый перевод земель и капиталов в управление местного коренного населения. В связи с этим практически по-

всеместно вступили в действие соглашения об общем режиме землепользования, в соответствии с которыми миллионы квадратных километров земель и водных объектов, а также капиталы, доходы, права на использование и освоение территорий передаются коренному населению<sup>55</sup>.

Таким образом, в области регулирования земельных отношений в Канаде осуществляется многоуровневая система правовых регуляторов, построенная на принципе взаимодополняемости. В нее входят:

- конституционное закрепление прав аборигенов и, прежде всего, их прав на землю;
- наличие специфического правового регулятора – Закона об индейцах;
- индивидуальный подход к земельным притязаниям коренного населения, т.е. заключение особых земельных соглашений, фиксирующих права отдельных групп коренного населения и создающих нормативную основу для закрепления этих прав, а также механизм их реализации.

#### **РОСТ ПОЛИТИЧЕСКОГО САМОСОЗНАНИЯ**

Борьба аборигенов Канады за возврат своих исконных земель не прекращалась на протяжении всех последних полутора столетий, но только в 1974 г. состоялась первая формальная передача земель индейцам, проживающим на берегах залива Джеймс в северном Квебеке. Главным в урегулировании отношений между правительствами разного уровня и аборигенными сообществами является договорный процесс.

Основными факторами, оказавшими существенное влияние на рост активности коренных народов Севера Канады, стремившихся получить официальное признание своих особых аборигенных прав, стали:

1. Политика федеральных властей в период до начала 70-х гг., направленная на интеграцию коренных жителей страны в доминирующее общество.
2. Индустриальное освоение Севера, связанное с претензиями государства и различных промышленных корпорации на выведение из сферы хозяйственного употребле-

ния аборигенов значительной части территорий традиционного природопользования.

3. Рост национального (этнического) самосознания аборигенного населения. Этот процесс в значительной степени был связан с усилением и развитием взаимодействия коренных народов с доминирующим обществом<sup>56</sup>.

Влияние на рост политической активности коренного населения оказало создание кооперативных объединений. Они служили не только средством улучшения экономического благосостояния жителей национальных поселков, но и позволяли максимально полно выразить весь комплекс интересов конкретной группы аборигенного населения. Члены многих кооперативов сознательно отказывались ограничивать свою деятельность решением лишь экономических проблем и стремились придать своим ассоциациям политический статус.

В 1971 г. была создана организация инуитов – Инуит Тапирисат. Множество разрозненных индейских организаций образовали в течение 1982–1985 гг. единый союз – Ассамблею Первых наций, которая объединяет вождей 607 общин и собирается один раз в год, возглавляет это объединение вождь, избираемый на общем собрании на три года. Остальные аборигены, не вошедшие в эти организации, а также городские инуиты и метисы представлены Конгрессом коренных народов<sup>57</sup>.

Что касается инуитов, то если до 1970 г. правительство исходило из того, что только оно несет ответственность за принятие всех основных политических и программных решений, касающихся арктического региона и его жителей, то в начале 1970-х гг. у них появились политические лидеры, которые громко заявили об их проблемах. Основные усилия инуитских организаций – Комитет инуитов по общенациональным делам, Инуит Тапирисат, Федерация Тунгавик, позднее – Региональная корпорация «Инувиалуит», и др. – были направлены на разработку общих земельных требований к правительству и борьбу за признание реальных прав на территории традиционного природопользова-

ния. Права на землю рассматривались в качестве необходимой предпосылки для выдвижения серьезных политических требований и получения возможностей отстаивать ценности традиционной арктической культуры, оказавшейся под угрозой уничтожения в результате длившейся на протяжении десятилетий активной политики государства, направленной на интеграцию аборигенов в евроканадское общество.

Лидеры инуитов вели активную деятельность с целью изменения государственной политики, в результате чего федеральное правительство приступило к реализации долгосрочной программы выделения основных средств на создание и финансирование работы национальных и региональных организаций инуитов. Наличие источников финансирования позволило решить ряд вопросов, таких как урегулирование притязаний на право владения землями, конституционное признание прав коренных народов и ограниченное самоуправление.

В 1970–80-е гг. аборигены выдвигали иски двух типов: 1) исторические (*specific claims*) – претензии за нарушение договоров по Индейскому акту, и 2) современные (*comprehensive claims*) – касающиеся ущерба, нанесенного современной хозяйственной деятельностью как среде обитания, так и непосредственно общинам. Характерно более негативное отношение к искам местных, провинциальных властей, чем федеральных.

В результате активизации в 1970-е гг. борьбы за узаконение более широкого круга аборигенных прав Конституционный акт 1982 г. официально признал аборигенное и договорное право. Были подтверждены права аборигенов самостоятельно определять характер их собственного экономического и культурного развития, на возрождение и развитие национальных языков и обычаев, на привилегии в области землепользования, распоряжения минеральными ресурсами, на создание собственных корпораций в сфере материального производства, закрепились права аборигенов на участие в конституционном процессе, а также – на свои школы, учителей, специальные школьные программы и т.п.

Результатом этой деятельности общественных организаций стали соглашения, подписанные их представителями и федеральным или территориальными правительствами. Только в Квебекском соглашении третьей договаривающейся стороной стали гидроэнергетические компании. Это следующие соглашения<sup>58</sup>:

– Квебекские соглашения: подписаны в 1975–78 гг. в связи с реализацией гидроэнергетического проекта в заливе Джеймса и проекта по добыче нефти в море Бофорта.

– Инувиалуйтское соглашение: подписано в 1984 г. Первое соглашение подобного рода для территории севернее 60°.

– Юконское соглашение в 1991 г.

– Инуитское соглашение. Оно планировалось как завершение процесса удовлетворения требований инуитов о выделении области их традиционного проживания в новую самоуправляемую территорию. Т.е. практически это было соглашение о разделении Северо-Западных Территорий на восточную и западную части, с двумя самостоятельными территориальными правительствами.

Эти соглашения предусматривали не только компенсационные меры, но и модернизацию правового статуса автохтонных народов: создание муниципальных учреждений, фирм экономического развития и региональной аборигенной администрации. Определенное позитивное влияние на достижение благоприятных для народов Севера Канады результатов в борьбе за свои права оказали также исторические особенности их взаимоотношений с властями и населением европейского происхождения.

Тем не менее «первые нации» имеют сильную оппозицию в лице тех антиаборигенных сил, которые выступают за «равенство». Эти

силы называют аборигенные и договорные права «особыми» или «основанными на признаках расы», считая их несовместимыми с канадскими ценностями. Р. Крибл, называя такой подход «колониальным», считает, однако, что он в ближайшем будущем «во многом определит процесс переговоров по заключению договоров» и повлияет на взаимоотношения с аборигенами<sup>59</sup>. Коренное население, в свою очередь, рассматривает такой подход как закрепленную в законах ассимиляцию и лишение их исконных прав.

\* \* \*

Таким образом, положение аборигенных народов в Канаде является чрезвычайно сложным. Эволюция законодательства, определяющего права аборигенов, началась сравнительно недавно. Культурное и политическое разнообразие, растущая политическая и экономическая активность, конфликты с правительством, распространение различных процессов, демографический дисбаланс, миграция в города, урбанизация, потеря в связи с промышленным освоением традиционных земель и нищета – вот те проблемы, которые являются более или менее общими не только для коренных народов Канады, но и всего мира. Однако совершенствование государственного законодательства, а также такие международные мероприятия, как принятие Международной ассоциацией юристов Документа № 169, проект Декларации ООН «О правах коренных народов», работа Постоянной комиссии ООН по вопросам коренных народов, принятие стандартов сертификации Совета по лесным ресурсам и Конвенции о биологическом разнообразии должны способствовать прогрессу в социально-экономической жизни аборигенов.

## ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ АВТОНОМИИ НУНАВУТ

В 1992 г. канадским правительством была одобрена программа создания в семилетний срок новой территории Нунавут. Тогда же в поддержку этого проекта высказалось около

69 % канадских инуитов и большинство населения Северо-Западных территорий (СЗТ) Канады, из состава которых и была выделена новая административная единица. С мо-

мента своего образования в 1870 г. СЗТ уже лишились значительной части своих былых пространств в пользу Манитобы, Юкона, Альберты, Саскачевана, Онтарио и Квебека. Теперь же их площадь сократилась еще на 65 %.

Несмотря на огромные размеры территории Нунавут здесь проживает менее половины из 50 тыс. инуитов Канады. В ее состав не вошли заселенные ими северные территории провинции Квебек (8,5 тыс. чел.), ньюфаундлендского Лабрадора (6,5 тыс.), Манитобы (1 тыс.) и, главное, наиболее освоенная, транспортно доступная и богатая разведанными нефтегазовыми ресурсами западная часть Канадской Арктики – дельта р. Макензи и прилегающие территории, где инуиты проживают попеременно с индейцами и пришлым европейским населением. Эта территория, согласно результатам проведенного в мае 1992 г. плебисцита, остается в составе СЗТ (в том числе, г. Инувик, поселки Аклавик, Туктояктук и др.).

Хронология истории создания Нунавут выглядит следующим образом<sup>60</sup>.

В 1973 г. Inuit Tapirisat of Canada (ИТК – ИТК) начинает изучение проблемы владения и использования (land use and occupancy) инуитами земель в Арктике, результатом которого стало обоснование аборигенных прав собственности на эти земли и сформировало географическую основу территории Нунавут.

1974 г. – начались переговоры между канадским правительством и общенациональной эскимосской организацией «Инуит Тапирисат» (ИТК) о создании Нунавут.

1976 г. – ИТК предлагает создать территорию Нунавут в рамках всестороннего урегулирования требований о правах инуитов на земли. По их предложению, в новый регион должны войти побережье моря Бьюфорта и дельта р. Юкон, где проживают инувилуиты. Из-за промышленного значения и начавшегося освоения побережья моря Бьюфорта ИТК было вынуждено согласиться на заключение отдельного договора по правам на землю для инувилуитов.

1976 г. – Федеральная избирательная комиссия рекомендует разделить СЗТ на два

избирательных округа: Нунатсиак (Nunatsiak) и Западная Арктика. Эта рекомендация легла в основу федеральных выборов 1979 г.

1980 г., октябрь. – на ежегодном общем собрании делегаты ИТК единодушно принимают решение о создании Нунавут.

В 1982 г. в СЗТ, где проживало 50 тыс. чел., из которых 34 % составляли инуиты, 26 % – индейцы и метисы и 40 % – пришлые жители европейского происхождения, был проведен плебисцит относительно выделения ее северной, «инуитской», части в отдельную территорию. За разделение СЗТ тогда проголосовало 56,5 % всего их населения, в т.ч. 78 % инуитов, и лишь 25 % – в поселках с преобладанием пришлого населения<sup>61</sup>.

Претворение результатов плебисцита в жизнь всячески затягивалось федеральным правительством, для которого требование «Инуит Тапирисат» предоставить властям будущей территории Нунавут права на налогообложение компаний, ведущих разработку минеральных ресурсов, было неприемлемым. За последующие 10 лет переговоров был достигнут компромисс в вопросе о принадлежности минеральных ресурсов, который был временно снят, а нефтеносный район Западной Арктики исключен из состава будущей территории Нунавут.

1990 г., апрель. – Тунгавикская федерация Нунавут (ТФН) и представители федеральных и территориального правительств подписывают соглашение о правах на землю в принципе, которое поддерживает разделение СЗТ и предусматривает плебисцит по новым границам.

1991 г., декабрь – на официальных переговорах между тогдашним министром по делам индейцев и развития Севера Т. Сиддоном, министром правительства СЗТ по межправительственным связям и делам коренного населения С. Какфви и президентом ТФН Дж. Итулуком достигнуто так называемое Политическое соглашение о Нунавут, которое должно быть введено в действие в апреле 1992 г.

1992 г., январь – ТФН и представители правительства, ведущие переговоры, подхо-

дят к соглашению об окончательном урегулировании прав на земли для Нунавут, которое должно детализировать процесс образования новой территории. В нем содержатся обязательства создания на новой территории собственного правительства, проведения плебисцита о ее границах и о принятии Политического соглашения о Нунавут.

1992 г., май – в СЗТ проводится плебисцит, на котором подавляющее большинство участников одобряют предложенные границы разделения. В новом варианте раздела СЗТ практически повторились результаты предыдущего, 10-летней давности: 54 % всех его участников голосовали «за», в т.ч. 88 % жителей будущей Нунавут, тогда как жители оставляемой за ее пределами Западной Арктики в большинстве голосовали «против» или не участвовали в голосовании.

1992 г., октябрь – ТФН и представители правительства подписывают Политическое соглашение о Нунавут, в котором подтверждалось решение о создании Нунавут к 1 апреля 1999 г.

Политическое соглашение о Нунавут устанавливает:

⇒ Юридической основой для создания новой территории Нунавут является Акт о Нунавут, по форме и содержанию подобный действующему Акту о Северо-Западных территориях (это показывает, что новый закон является скорее актом территориального, а не национально-этнического самоуправления – Авт.).

⇒ Финансирование расходов, связанных с созданием Нунавут, берет на себя федеральный бюджет Канады.

⇒ Дальнейшее финансирование правительства новообразованной территории будет вестись на той же основе, что и СЗТ.

⇒ Полномочия Законодательной ассамблеи и правительства Нунавут те же, что и у соответствующих органов СЗТ.

⇒ Кандидатура на пост Верховного комиссара новой территории должна быть согласована между федеральным правительством, правительством СЗТ и инуитской федерацией Тунгавик.

⇒ За семилетний переходный период должно быть обеспечено участие инуитов в создании правительственной администрации Нунавут.

⇒ В этот же период должно быть организовано соответствующее обучение жителей Нунавут для занятия ими новых рабочих мест.

⇒ Образование Комиссии по созданию Нунавут (КСН) из десяти членов-комиссаров.

⇒ Не менее шести членов комиссии должны быть жителями территории Нунавут.

⇒ В компетенции КСН находятся рекомендации по выбору будущей столицы Нунавут; изменения в инфраструктуре,

связанные с реорганизацией территориального управления; структура нового правительства; организация первых выборов в территориальные органы управления; производственное обучение и профессиональная подготовка инуитов.

⇒ Результаты деятельности КСН направляются в федеральный парламент и законодательную ассамблею Северо-Западных территорий в виде ежегодных отчетов для последующей широкой публикации.

⇒ Правительство Нунавут, должно быть создано к 1999 г. и должно осуществлять следующие полномочия: обеспечивать деятельность Законодательной ассамблеи и Исполнительного совета; управлять финансовыми делами Нунавут; обеспечивать независимое правовое консультирование; нанимать и обучать необходимый персонал; осуществлять общественные работы и другие функции правительственных служб; обеспечивать деятельность муниципальных органов; организовать производственное обучение и повышение квалификации взрослых жителей территории.

⇒ Общественные службы и программы, административный контроль над которыми еще не может взять на себя правительство Нунавут, к 1999 г. должны организовываться и обеспечиваться в рамках отдельных межправительственных соглашений с правительством Северо-Западных территорий, другими правительствами, службами и учреждениями.

⇒ Правительство Нунавут должно обеспечивать равномерное распределение услуг правительственных служб между отдельными поселениями, использование необходимой технологии и занятость местных жителей.

⇒ В качестве приоритетной цели провозглашается профессиональное обучение жителей Нунавут для занятия ими всех вновь создаваемых рабочих мест.

⇒ Все разделы Акта о Нунавут вступают в силу не позднее 1 апреля 1999 г.

1992 г., ноябрь – инуиты территории Нунавут голосуют за ратификацию Нунавутского соглашения.

Соглашение о Нунавут – комплексный документ, охватывающий широкий круг вопросов, однако земельные в нем – основные. Определено, что земли передаются в собственность общинам. Их площадь определяется исходя из возможностей каждой конкретной общины рационально использовать эти земли. Почти на 10-ти процентах земель инуиты получают права на ресурсы, находящиеся под поверхностью, включая нефть, газ и минералы, на остальных землях – право собственности на нее и на все, что находится на ней и под ней, исключая нефть, газ и минеральные ресурсы. Предусматриваются также особые правила доступа на эти земли, а также возможность их экспроприации при условии предоставления инуитам компенсации финансовой или территориальной. Оговорено также, что минимум 12 % земель не могут быть экспропрированы. Земли инуитов изымаются из сферы налогообложения. Подтверждается возможность участия инуитов в нефтеразработках, предоставление им льготного режима пользования водой и возобновляемыми природными ресурсами, предусматриваются компенсации за ущерб, нанесенный окружающей среде. В обмен на права, закрепленные соглашением, и компенсацию в размере 1 148 123 217 долл. с выплатой в течение 14 лет инуиты отказываются в дальнейшем от требований прав на земли и воду<sup>62</sup>.

Инуиты получили также возможность осуществлять контроль за деятельностью своих органов управления, которые планируется со временем наделить полномочиями в правосудии, финансовой области, экономике, образовании, здравоохранении, социальных услугах, освоении природных

ресурсов и ведении основных капитальных работ. В новой административной единице осуществляется договорная форма аборигенного самоуправления.

1993 г., май – Нунавутское соглашение подписано. В июне Нунавутское соглашение о правах на землю и Нунавутский акт утверждены парламентом и получают Королевское согласие.

1993 г., июнь – обнародован закон, принятый парламентом, в соответствии с которым к 1 апреля 1999 г. в восточной части СЗТ будет образована новая территория – Нунавут. Ее создание было одним из основных условий соглашения об урегулировании притязаний на право владения земельными участками, подписанного с Федерацией Тунгавик (ТФН). В этом районе инуиты составляют 85 % местного населения.

1995–1996 гг. – Комиссией по реализации плана Нунавут (Nunavut Implementation Commission) подготовлены документы «Footprints in New Snow» и «Footprints II», в которых рекомендуется децентрализовать некоторые функции правительства Нунавут и распределить их среди общин. «Footprints II» предлагается в качестве основы регламентации деятельности правительства Нунавут.

1997 г. – учреждена должность Временного комиссара новой территории (Interim Commissioner). Это было сделано заранее с тем, чтобы помочь в подготовке создания

Нунавут – образовать оперативное правительство, которое могло бы эффективно функционировать уже с 1 апреля 1999 г.

1998 г. – поправки к закону о Нунавут приняты парламентом страны и получают Королевское согласие.

1999 г., 1 апреля – провозглашение образования новой территории Нунавут и ее правительства.

От разрешения земельного иска, известного под названием «Нунавут», выиграли около 17 тыс. инуитов Канады, хотя сам термин «земельные иски» отвергался одним из инициаторов переговоров Джеймсом Арвалуком. «Инуиты, – говорил он, – ничего не требуют. Мы скорее предлагаем поделиться своей землей с остальным канадским населением взамен на признание наших прав... при решении проблем землепользования».

Правительство всячески старалось разделить этнический и территориальный аспекты этой проблемы. Так, в ходе подготовки к созданию, по сути автономного инуитского района, основанного на заведомо территориальном принципе, было сделано все, чтобы снизить его «этнический» аспект. Значительные прилегающие территории с преобладанием инуитов были оставлены за пределами Нунавут, в котором, в результате, осталось менее 50 % инуитов Канады<sup>63</sup>.

## СОВРЕМЕННАЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В НУНАВУТ

Территория Нунавут занимает площадь 1 900 000 км<sup>2</sup>. В нее входят восточная часть севера Канады вместе с арктическими островами и акваторией Северного Ледовитого океана, включая 7 из 12 крупнейших островов Канады и <sup>2</sup>/<sub>3</sub> протяженности береговой линии страны. Это треть Северо-Западных территорий и примерно четвертая часть всей Канады. Ландшафт территории представляет собой в основном скалистую тундру с бедной растительностью, большую часть года покрытую снегом.

В территорию входят три округа: Кикиктаалук (острова Канадского Арктического ар-

хипелага), Киваллик (континентальная тундровая зона, бывший округ Киватин) и Китикмеот (северо-восточная часть округа Макензи).

Ко времени своего создания на новой территории проживало 22 тыс. чел., из которых инуиты насчитывали 17,5 тыс. или 85 %<sup>64</sup>. Остальные 15 % (около 3 тыс. чел.) были пришлыми, в основном временными жителями европейского происхождения. По данным на 2000 г., численность населения территории составляла уже 27 146 чел., а в 2001 г. – 26 745 чел. (это примерно 0,9 % от всего населения Канады)<sup>65</sup>. Плотность населения территории – 1 чел. на 100 км<sup>2</sup> (0,014)

(по Канаде в целом – 29 чел. на 100 км<sup>2</sup>). Для сравнения: площадь СЗТ в целом – 1 171 918 км<sup>2</sup> численность населения – 41 668 чел., плотность – 0,04; площадь Юкона – 483 450 км<sup>2</sup>, численность населения – 30 700 чел., плотность – 0,06<sup>66</sup>.

Под непосредственное самоуправление инуиты получили 350 тыс. кв. км или 18 % от общей площади Нунавут. Кроме того, инуиты получили права на минеральные ресурсы на площади в 35 тыс. кв. км<sup>67</sup>.

Почти все население Нунавут живет в поселках. Основные поселки: Икалуит (численность населения 5236 чел. в 2001 г.) и Рэнкин Инлет (2177 чел.). Имеются еще восемь поселков с относительно большим населением: Арвиат (1899), Честерфильд Инлет (345), Кембридж Лэй (1309), Пангниртунг (1276), Куглуктук, ранее Копермайн, (1201), Иглулик (1174), Понд Инлет (1220), и Кэйп Дорсет (1148). Две самых маленьких общины находятся в Бэй Чимо (51) и в Батерст Инлет (18). Все поселения – двух типов – административные или обслуживающие центры типа Икалуит, и туземные – типа Грэйз Фьорд<sup>68</sup>.

В Икалуите, имеющем статус города и ставшем столицей территории, насчитывается 4500 жителей, 60 % которого составляет пришлое население. Здесь размещен административный центр новой территории. Правительство – Законодательная Ассамблея (19 членов которых избираются по соглашению между главой правительства и министрами) размещается в специально построенном административном здании, стилизованном под иглу. Там же находятся Исполнительный кабинет, Территориальный суд, гражданские службы. Высказывались предложения о предпочтительности децентрализации и территориального рассредоточения по различным поселкам служб новой администрации, но они не были приняты. Рабочими языками местного правительства являются английский, французский и инуктитут (язык инуитов), т.е. практически на территории Нунавут местный язык инуитов стал третьим официальным языком. Правительство тер-

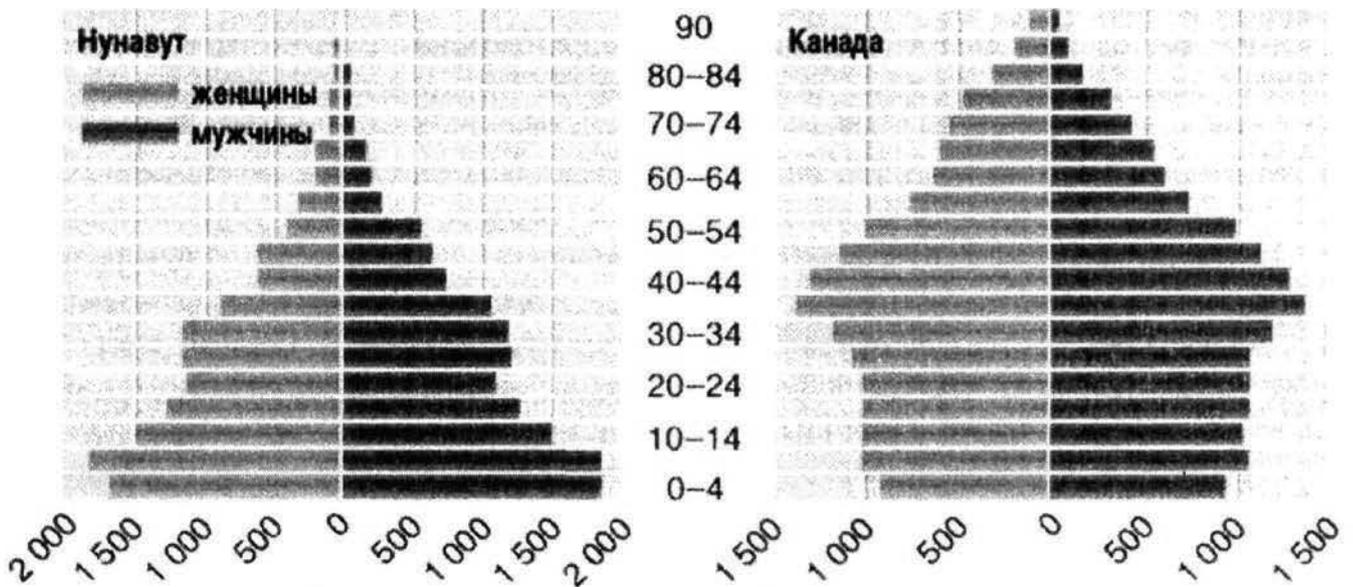
ритории пытается применять в своей работе элементы эскимосских традиций управления. Права территории Нунавут сходны с правами других канадских территорий<sup>69</sup>.

В столице функционирует 1 больница, в общинах работают 26 центров здоровья. За правопорядком следит Канадская королевская конная полиция. Телевизионное вещание на эскимосском языке (инуктитут) ведется 5,5 часов в неделю. Транспортное сообщение – федеральная дорога Арктик-Бей – Нанисивик (21 км); авиасообщение между общинами, ежедневные авиарейсы из Икалуита в Монреаль и Оттаву; сезонное (летом) морское судоходство (перевозки строительных материалов, насыпных грузов, продуктов длительного хранения).

Население Нунавут растет более быстрыми темпами, чем где-либо в Канаде. Со времени Второй мировой войны оно удвоилось, достигнув 29,496 человек к 2004 г. Это увеличение населения произошло прежде всего из-за высокого естественного прироста у инуитов. Последний обусловлен высокой рождаемостью (25,2 рождений на 1,000 чел. в 2002–2003 гг.) и низкой смертностью (4,4 смертей на 1,000 чел.). Для сравнения: рождаемость в Канаде в 2004 г. была 10,9, а показатель смертности – 7,7.

С 1991 по 2001 гг. численность коренного населения в Нунавут увеличилась более чем на 20 %. Как следствие этого Нунавут имеет очень молодое население и большой резерв рабочей силы. В 2001 г. 37 % населения Нунавут было моложе 15 лет. 56 % населения территории находятся в возрасте до 25 лет<sup>70</sup>. Ожидается, что население территории будет продолжать расти за счет высокой рождаемости.

Население территории распределено неравномерно. Около половины населения живет на о-ве Баффин, где расположена территориальная столица. 28 % его обитает по побережью Гудзонова залива в поселках Рэнкин Инлет, Арвиат и Бэйкер Лэйк. Остальные, приблизительно 20 % населения Нунавут, живут по побережью Ледовитого океана<sup>71</sup>.

Половозрастная пирамида населения территории Нунавут, Канада<sup>72</sup>

Примечание: население территории Нунавут – количество человек, Канады – в тысячах жителей

4 % инуитов имеют среднее образование. Большое внимание уделяется здравоохранению: туберкулеза нет, госпитали оснащены современной техникой. Для коренных народов здравоохранение и образование бесплатны<sup>73</sup>.

Большинство инуитов Нунавут христиане, приблизительно 96 %. Около 72 % из них протестанты (главным образом англикане), а 24 % – католики<sup>74</sup>.

Средний семейный доход – 48 800 дол. в год (средний доход по Канаде – 58 760 дол.). Уровень безработицы: 15–22 % (Канада – 11,2 %). Доходы инуитского населения складываются из пособий по безработице и других государственных выплат, а также заработка от работ по найму в различных государственных службах. По оценкам канадских властей, на доходы от продажи изделий народных промыслов существуют не менее 30 % инуитов<sup>75</sup>.

Правительство Канады постоянно дополняет свои обязательства по экономическому развитию региона с целью более эффективной поддержки и активизации участия коренных жителей в экономике Канады. Для обеспечения долгосрочной занятости и развития туземного бизнеса предоставляются средства для обучения навыкам ведения бизнеса и эффективного им управления.

Федеральное правительство уже выделило на нужды новой территории 286 млн. долл. США. Эта цифра почти в два раза превышает планировавшуюся первоначально. Расходы возросли в связи с дополнительными трудностями, возникшими при создании современной инфраструктуры в этом малоосвоенном регионе. Это сверх тех выплат, которые правительство Канады осуществляет по договору за отказ от территориальных претензий.

Бюджет территории, по предварительным данным, около 600 млн. долл. США. Хозяйственная специализация – горнодобывающая промышленность, туризм, рыболовство, промысловая охота, изготовление изделий народных промыслов.

Эта территория располагает колоссальными, до конца еще не разведанными природными богатствами – месторождения нефти и природного газа на морском шельфе, полиметаллов, медно-никелевых и железных руд, редкоземельных элементов и т.д., однако широкомасштабное промышленное освоение этих ресурсов до сих пор сдерживалось их труднодоступностью и недостаточным развитием транспортной инфраструктуры. К тому же добыча и транспортировка полезных ископаемых (особенно нефти и

газа) представляют серьезную экологическую опасность для хрупкой арктической окружающей среды.

В различные годы на землях будущей Нунавут действовало лишь три рудника, работа которых сводилась к выработке наиболее богатых частей рудного тела: никеля в Рэнкин-Инлет (Киватин, 1955–1962 гг.), свинца и цинка в Нанисивик (Баффинова Земля, с 1974 г.) и свинца и цинка в Полярис (о. Литтл Корнуоллис). На всех трех рудниках широко применялся труд рабочих-инуитов, что показало, с одной стороны, принципиальную возможность использования труда коренных жителей Арктики в современных отраслях экономики, а с другой – тяжелые социальные последствия такой переориентации традиционных охотников в наемных работников (сложности с планированием рабочего времени и особенно с трудоустройством оторвавшихся от традиционного хозяйства эскимосов после закрытия предприятия)<sup>76</sup>.

Закон об охране арктических вод от загрязнения, вступивший в силу в 1972 г., поставил под государственный контроль 100-мильную полосу прибрежных вод вокруг каждого из арктических островов, что в сумме составляет всю акваторию нынешней территории Нунавут.

В связи с оскудением охотничьих угодий и «моторизацией» эскимосов (к настоящему времени ездовые собаки практически повсеместно заменены снегоходами-мотонартами) коренное население Канадской Арктики, ранее полукочевое и рассредоточенное, сейчас сконцентрировано возле или в поселениях, многие из которых возникли по соседству с учреждениями государственных служб – научно-исследовательскими базами, метеостанциями, военными учреждениями (службами раннего оповещения) и т.п.

Ожидается, что образование новой территории привлечет капиталовложения в рыболовство, туристический бизнес и строительство. Планируется, что индустрия туризма будет развиваться в связи с созданием на территории трех новых национальных парков. На территории Нунавут прибыль от

туризма в 1999 г. достигла 30 млн. долл. США<sup>77</sup>.

В настоящее время основу хозяйства местного населения, как и исстари, составляют традиционные отрасли: морской зверобойный промысел, в меньшей степени – рыболовство, а в континентальной, тундровой, части (Киватин) – охота на карибу и пушного зверя. Традиционные виды деятельности коренного населения не дают в бюджет сколько-нибудь значительных доходов. Поэтому пока единственно возможным источником экономического развития новой территории является освоение и использования полезных ископаемых. Разрабатываются планы увеличения на новой территории добычи золота, цветных металлов и алмазов.

Частные компании систему оплаты своих работников устанавливают самостоятельно. Для коренных жителей предоставляется время для занятий традиционными видами деятельности – охотой, рыболовством и т.п.

Тем более удивительно, что при таких благоприятных условиях социально-экономического развития территории здесь продолжают оставаться высокими показатели социально-психологического неблагополучия. Среди коренного населения очень большой процент самоубийств, процветают наркомания, алкоголизм. Для него характерна тяжелая адаптация к наступающей цивилизации, неспособность найти себя в приходящем на их территорию бизнесе. «Это не теория, это реальность – нас бомбардируют плодами цивилизации. Если вы посмотрите нашу статистику самоубийств и потребления алкоголя и наркотиков, то вы поймете, насколько важно для нас сохранить самобытность», – сказала Шейла Уэт-Курье, председатель циркулярной конференции инуитов<sup>78</sup>.

Федеральное правительство осуществляет специальные программы экономического развития северных территорий, в том числе по привлечению к разработке полезных ископаемых крупных канадских и зарубежных компаний. Им предлагаются налоговые льготы, займы, субсидии и т.п. Одновременно с этим федеральное и территориальные пра-

вительства ставят перед компаниями, изъявившими желание работать на Севере, определенные, достаточно жесткие условия по занятости на их производстве местного коренного населения, мероприятиям по защите окружающей среды, развитию инфраструктуры и др.

### **ПРОГРАММЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ<sup>79</sup>**

Большая роль в укреплении партнерских отношений между коренными жителями и правительством Канады отводится комплексу программ, предоставляющих коренным жителям возможность участия не только в их осуществлении, но и в процессе принятия решений. В их число входят:

*Программа экономического развития аборигенного общества.*

*Программа развития аборигенного предпринимательства.*

*Программа по развитию совместных предприятий.*

*Программа аборигенных кредитных корпораций (АКК).* Аборигенные кредитные корпорации – это небольшие региональные учреждения, принадлежащие и управляемые коренными жителями, предоставляющие на коммерческой основе ссуды новым, начинающим свою деятельность предприятиям, которым трудно получить финансовую поддержку из традиционных источников. Принадлежат они одному или нескольким племенным советам, провинциальным ассоциациям коренных жителей или конкретным представителям коренного населения этого региона. Деятельность каждой корпорации контролируется советом директоров, состоящим в основном из представителей коренного населения и управляет такой корпорацией главный управляющий, обладающий опытом в кредитной деятельности.

*Программа страхования аборигенного коммерческого кредитования (АНК).*

Кроме вышеперечисленных, на территории развернуты программы различных государственных и внегосударственных структур. Среди них: программы МДИСТ – Ми-

*нистерства по делам индейцев и северных территорий:*

*Программа экономического развития сообщества* – на уровне сообщества (ОЭРС) и на региональном уровне (ПРВ). Финансирование в рамках программ ОЭРС распространяется на племенные советы, сообщества или объединения сообществ, а также на единоличные некоммерческие корпорации. Выделяемые средства используются: на укрепление организационной базы и обучение персонала для выполнения программных мероприятий; найм персонала и оплату консультаций; на разработку экономической стратегии развития; составление проектов по разработке ресурсов; приобретение доли акционерного капитала в частных или общинных предприятиях; на профессиональное обучение и увеличение занятости. Программа финансирует также научные исследования в области разработки инновационных проектов, привязанных к региону.

*Программа развития предпринимательства.* Целью этой программы является обеспечение доступа к коммерческому финансированию путем получения займов для поддержки и развития жизнеспособных аборигенных коммерческих предприятий.

*Программа развития ресурсов.* МДИСТ работает с региональными учреждениями освоения и развития природных ресурсов и туризма. В частности, оказывает помощь в определении их политики, стратегии и приоритетов в этой области. МДИСТ является также гарантом соблюдения законодательных и договорных обязательств по природным ресурсам, касающихся коренного населения.

*Программы МЗИ (Министерство занятости и иммиграции):*

*Программа «Пути к успеху».* Цель программы, принятой в 1990 г., – обеспечение равноправного участия коренного населения в управлении и развитии аборигенных ресурсов производительных сил. В рамках этой программы производится обучение и повышение квалификации работников из числа коренных жителей.

*Программа социального развития и фонд образования инувиалуитов* включает в себя: Фонд содействия образованию детей; Фонды поддержки и программы социально-экономического развития аборигенов; Программу исследований и консультационных услуг (ШИКУ). Целью последней является увеличение возможностей для занятости и коммерческой деятельности коренного населения. По этой программе проводятся исследования состояния и потенциала экономики конкретных объединений, организация их поддержки со стороны государства и частного сектора, выработка и распространение рекомендаций по использованию экономических возможностей, в т.ч. развития предпринимательства.

#### **КООПЕРАТИВНОЕ ДВИЖЕНИЕ**

Важным экономическим фактором, значение которого все возрастает, является деятельность аборигенных кооперативов. Смысл кооперации – совместная работа с общей целью. Кооперативные общества формируются для того, чтобы люди могли использовать свою работу, идеи и деньги. В таких обществах, называемых «ко-оп», каждый член имеет право голоса при обсуждении дел и разделяет успех организации в соответствии с усилиями каждого. В настоящее время «ко-оп» – важная часть туземной жизни на Севере. Сотрудничество при рыбной ловле, при выполнении ремесленных работ, в охоте или в строительстве домов не только тесно связано с традиционными ценностями, но и помогает коренным жителям иметь дело с современным бизнесом и даже держать его под контролем. Это, своего рода, развитие современного бизнеса на основе традиционного хозяйства. Многие лидеры аборигенных общин Канады и рядовые их члены, особенно среди инуитов, накопили большой опыт в развитии кооперативов.

Начиналась аборигенная кооперация по-разному. Так, у метисов Саскачевана кооперативное рыболовство было организовано провинциальным правительством в 1955 г. В Сев. Квебеке и СЗТ туземная кооперация была организована федеральным правитель-

ством в 1959 г. Сейчас там свыше 40 кооперативов. В дальнейшем южные кооперативы помогали организовывать северные.

Кооперативное движение играет важную роль в современной северной экономике. Если первоначально почти все предметы искусства инуитов скупались Компанией Гудзонова залива или Министерством по делам индейцев, то с 1960-х гг. кооперативы стали помогать своим членам не только в увеличении сбыта произведений искусства, но и получать прибыль из других источников.

Уже в 1970-е гг. деятельность кооперативов была очень разнообразна. Она включала как традиционные виды деятельности (рыболовство и добычу китов, торговлю мехом, резьбу по камню), так и новые – строительство домов, ремесла, авиаперевозки, туризм, отели и многое другое. Большинство кооперативов работают в нескольких областях экономики<sup>80</sup>. Кооперативы стали самыми крупными работодателями для аборигенов Арктики, имея ежегодный оборот в 24 млн. дол. В их сферу деятельности входят муниципальный сервис, строительство, коммерческая рыбная ловля, розничная торговля, туризм, производство художественных изделий. Турлагеря инуитских кооперативов построены во многих местах на севере. Есть примеры работы кооперативов даже в добывающей промышленности: Dome Petroleum в море Бофорта и рудник Nanisivik вблизи Арктик Бей<sup>81</sup>.

Особенно широко развернута работа кооперативов в сфере художественного промысла. Они организуют производство и сбыт сувениров, традиционной утвари, различных поделок, среди которых и подлинно высокохудожественная резьба по камню, скульптура, и новая отрасль – производство эстампов на основе оригинальной инуитской графики. Эти предметы искусства в Канаде и за ее пределами (особенно в США) ценятся очень высоко и пользуются широким спросом.

В Северном Квебеке и СЗТ кооперативы имеют свои федерации. CO-operative Limited, основанная в Оттаве, контролирует кооперативную деятельность в Канадской Арктике.

### КОРПОРАЦИИ

Компенсации за использование природных ресурсов на своих территориях инуиты вложили в этнические корпорации экономического развития. Кроме этого, они сосредотачивают в своих руках финансовые средства из других источников и используют их в интересах своего народа.

Каждой корпорацией управляет и определяет ее финансово-хозяйственную политику совет директоров, который состоит только из представителей инуитов и избирается сроком на два года. Текущими делами руководит исполнительная дирекция, которая подбирается исключительно по деловым качествам, а потому люди, входящие в нее могут быть представителями любой национальности.

Корпорации ведут активную экономическую деятельность: инвестируют средства в предприятия не только арктического региона, но и юга Канады. При этом они стремятся вкладывать деньги в различные проекты, чтобы инвестиционный риск был распределен между значительным количеством экономических субъектов.

Поскольку инуиты проживают в районах, связанных с добычей нефти и газа, была создана небольшая *нефтяная корпорация инуитов*. Она добывает нефть, газ, ведет геофизические и геологические работы. Учреждения корпорации полностью компьютеризированы, что обеспечивает эффективную работу персонала, она также располагает 25 % участия в концерне ЭССО и 17,5 % – в «Шелл». В результате эта корпорация получает хорошую прибыль.

*Корпорация по развитию возобновляемых ресурсов* занимается их эксплуатацией в собственном регионе: производство мяса мускусных быков (стадо в 40 тыс. голов), добыча мяса карibu, ловля арктического гольца.

*Инвестиционная корпорация инуитов* занимается вложением значительной части капитала, полученного в результате реализации права собственности на землю инуитов. Значительная часть средств вложена в государственные облигации, а также в относительно долгосрочные проекты с более высокой процентной ставкой.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для того, чтобы классифицировать канадский опыт создания Нунавут, следует в первую очередь рассмотреть вопрос о содержании терминов «автономия» и «самоуправление». О неразработанности этой терминологии говорит тот факт, что наряду с синонимичным употреблением этих терминов, т.е. определение одного порядка, встречается в литературе и другое осмысление этих терминов, как равноправных, но разноуровневых. Возможно, это связано с использованием терминов в разных отраслях науки. Так, у Брокгауза и Ефрона находим следующее определение: автономия (греч. – самозаконие), – индивидуальная свобода действия, означает в философском смысле самостоятельное бытие, определяемое собственным разумом и совестью (по Канту); в юри-

дическом смысле – это есть право, предоставляемое единениям, сословиям, корпорациям руководствоваться собственными нормами и правилами в определенных пределах. В конституционном праве – это право территории самостоятельно осуществлять государственную власть в пределах, предоставленных ей конституцией. Однако это – тема особого разговора.

По поводу вариантов *автономии* и формах *самоуправления* у коренных народов Севера в разных странах среди исследователей нет единого мнения, поскольку исторически сложились различные модели самоуправления даже в рамках одних и тех же государств. Ю.В. Попков и В.А. Бойко выделяют три основных варианта автономного развития северных этносов: территориальное

самоуправление, этнополитическое самоуправление и самоуправление, осуществляемое в рамках соглашений по землям традиционного расселения<sup>82</sup>.

*Территориальное самоуправление*, основанное на географическом принципе, включает в себя определенные преимущества для коренных малочисленных народов с целью реализации своих прав в тех местах где они численно доминируют. Такая форма самоуправления у северных народов была осуществлена в СССР в 1920-е гг. В местах проживания малочисленных народов Севера, выделенных *de jure* в особую группу, специальными правительственными решениями было образовано семь *национальных округов* (Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Таймырский, Эвенкийский, Чукотский и Корякский). В то время коренное население составляло большинство в границах выделенных территорий. Политико-правовой статус округов был закреплен в Конституции. Каждый округ был представлен одним депутатом в высшем законодательном органе страны – Совете Национальностей Верховного Совета СССР.

Разновидностью национально-территориальной автономии в СССР были *национальные районы и села (поселки)*, образованные для компактных групп народов, проживающих либо вне своих автономий, либо не имевших их. В 1920–30-е гг. они имели достаточно широкое распространение в различных районах Севера, но впоследствии многие из них были ликвидированы. В конце 1980-х – начале 1990-х гг. некоторые из них были восстановлены.

Еще один вид территориального самоуправления был введен в *Гренландии*, которое было предоставлено ей в 1979 г. правительством Дании. Этот статус был проведен парламентским законом, но не был закреплен в конституции государства. По нему, все население Гренландии, независимо от этнической принадлежности, обладает равными правами. Эскимосы Гренландии не были наделены особыми правами (например, преимуществами в занятии рыболовством, в

организации частного предпринимательства и пр.), поскольку, считалось, что в силу своего численного преобладания они могут защищать свои интересы демократическим путем. Не аборигенное население приезжает сюда, как правило, на временную, главным образом, административную работу<sup>83</sup>.

Территорию Нунавут в Канаде Попков и Бойко также относят к территориальной модели самоуправления. Так же как и Гренландия, она не имеет конституционного статуса. Соглашение по Нунавут ориентировано на территориальные критерии и отделяется от договоренностей по земельным претензиям инуитов, где ведущую роль играют этнические принципы. «Хотя определение границ Нунавут происходило в соответствие с территориальными претензиями инуитов, собственно этнический компонент соглашения канадское правительство стремилось сузить путем сведения его до рамок договора об удовлетворении их земельных претензий, распространяющихся менее чем на пятую долю всех территорий»<sup>84</sup>.

*Этнополитическое самоуправление* предусматривает, как пишут Попков и Бойко, «наделение особыми правами лиц и групп, принадлежащих к коренному населению определенной территории»<sup>85</sup>. На Аляске эти права распространяются даже на тех эскимосов и алеутов, которые проживают за пределами своей этнической территории. Их особые права базируются, в основном, на этнических критериях, но в то же время соотносятся с определенными территориями, выделенными им в качестве земель традиционного природопользования. Этнополитическое самоуправление на Аляске осуществляется только на уровне *аборигенных общин*. Наряду с регулярно действующими поселковыми советами, члены которого избираются всеми жителями, независимо от этнической принадлежности, ряд общин имеет еще один орган местного самоуправления – *племенной совет, избираемый только аборигенным населением*. И в то же время на региональном уровне аборигенное население Аляски не имеет ни территори-

альной, ни этнополитической системы самоуправления. К типу этнополитического самоуправления Попков и Бойко относят также *парламенты народа саами в Скандинавских странах*, первый из которых был создан в 1970-е гг. в Финляндии.

*Самоуправление, осуществляющееся в рамках соглашений по землям традиционного расселения*, начиная с 70-х гг. осуществляется на Аляске и в Канаде, с 1990-х гг. и в России.

В правовом статусе Нунавут использованы различные детали рассмотренных выше моделей самоуправления. Инуиты, составляющие здесь большинство населения, не наделяются особыми политическими правами. Зато они имеют большие возможности для реализации аборигенных прав в рамках территориальной модели самоуправления и самоуправления, предусмотренного соглашением о землепользовании.

По мнению А.А. Черкасова, в ходе многолетних переговоров инуитов о создании автономии фактически выпала основная цель инуитских организаций – национальное самоопределение на основе финансовой самостоятельности, то есть контроль над использованием минеральных ресурсов. Такой контроль будет осуществляться лишь на особо выделенных территориях, занимающих примерно одну пятую площади Нунавут. В результате была создана этническая автономия чисто номинально, без экономического суверенитета всей территории. На его взгляд, это стало следствием не столько осторожности канадского правительства, стремившегося не создавать прецедента образования этнической автономии<sup>86</sup>, ведь фактически она была создана (эскимосское население здесь составляет 85 %), сколько невозможностью нового субъекта федерации освоить ресурсы, а также высшими экономическими интересами государства. Однако даже частичный контроль над ресурсами своих земель может стать основой и для экономического развития общин, и для полного самоуправления в общественной жизни.

Если Черкасов считает, что правительство Канады, создавая Нунавут, пыталось уй-

ти от этнического аспекта, то Г.А. Агранат, наоборот, пишет, что «Канада пошла по советскому пути создания национальных автономий, образовав в 1999 г. эскимосскую территорию Нунавут»<sup>87</sup>. Ю.В. Попков же рассматривает опыт Нунавут как одно из наиболее выдающихся достижений в решении проблем аборигенного права, где предусмотрена высокая степень автономии и самоуправления коренного народа<sup>88</sup>. Государство не побоялось предоставить возможность новой автономии осуществлять контроль над минеральными ресурсами, пусть и на ограниченной территории, что дает возможность коренному населению не только выжить, но и постепенно входить в рынок как на государственном уровне, так, возможно, в дальнейшем и на международном. Более того, выплаты аборигенам компенсаций должны поддержать их общины на первом этапе экономического развития территории. На наш взгляд, канадский опыт – это удачное применение международного опыта, в том числе Советского Союза. На данном отрезке исторического развития он является существенным шагом вперед и остается пока уникальным.

Мировой опыт показывает большое разнообразие в подходах к самоопределению малочисленных групп коренного населения. Эти подходы варьируют от полной автономии до различных форм самоуправления. Разнообразие форм зависит от конкретных особенностей исторического, социально-экономического, политического, культурного и других факторов развития как самих этих народов, так и государств, в которых они проживают. Жизнь показывает, что одного на все народы решения проблем не может быть найдено, поскольку эти факторы, как и в прошлом, будут и в дальнейшем влиять на выбор пути их жизнедеятельности в огромной семье народов планеты. А широкий спектр видов самоопределения дает возможность малочисленным аборигенным народам выбрать наиболее перспективный путь их включения в современное индустриальное общество. Надо только дать им возможность сделать этот выбор.

ПРИМЕЧАНИЯ:

- <sup>1</sup> Попков Ю.В., Бойко В.А. Политико-правовой статус коренных народов Севера: на пути в мировую цивилизацию. Новосибирск: Ин-т философии и права СО РАН, 1997. С. 6–7.
- <sup>2</sup> Цит. по: Агранат Г.А., Актинова А.В., Салтыковская Л.В. Проблемы освоения Канадского Севера // Изв. АН СССР. Сер. геогр. 1979. № 1. С. 124.
- <sup>3</sup> Цит. по: Попков Ю.В. Аборигенное право в системе взаимодействия традиционного и индустриального обществ // [http://www.philosophy.nsc.ru/journals/humscience/1\\_98/23\\_POPKOV.htm](http://www.philosophy.nsc.ru/journals/humscience/1_98/23_POPKOV.htm)
- <sup>4</sup> Куриков В.М. Стратегия развития северных этносов. Екатеринбург, Ханты-Мансийск, 1999. С. 47.
- <sup>5</sup> Кряжков В.А. Право коренных народов на земли // <http://www.hrighs.ru/text/rubrika.htm>
- <sup>6</sup> Попков Ю.В. Указ. соч.
- <sup>7</sup> Крибл Р. Нормативно-правовые основы положения аборигенов Канады // <http://jurant.iea.ras.ru/publ/custlaw2002/03-1.htm>
- <sup>8</sup> Черкасов А.А. Этнокультурная мозаика и межэтнические отношения в Канаде // <http://www.niworld.ru/statei/cherkasov/n1.htm>
- <sup>9</sup> Миронов А.Ю. Отчет о поездке делегации Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в Канаду. 8 мая 1998 г. // [http://www.council.gov.ru/kom\\_home/kom\\_155/ssi/coo...](http://www.council.gov.ru/kom_home/kom_155/ssi/coo...)
- <sup>10</sup> Черкасов А.А. Экономическое и социальное развитие Канадского Севера (Федеральные и провинциальные территории) // США–Канада: экономика, политика, культура. 2001. № 6. С. 45.
- <sup>11</sup> Крибл Р. Указ. соч.
- <sup>12</sup> Там же.
- <sup>13</sup> Попков Ю.В., Бойко В.А. Указ. соч. С. 22.
- <sup>14</sup> Jenness D. The Indians of Canada. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1977. P. 1
- <sup>15</sup> History of Canadian peoples. Toronto: Copp. Clark Pitman Ltd., A Longman Company, 1993. V. 2. 1867 to the Present. P. 12.
- <sup>16</sup> Leechman D. Native tribes of Canada. Toronto, 1961. P. 15–16.
- <sup>17</sup> Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Metis and Inuit in Canada / Ed. by B.W. Morse. Ottawa, 1985.
- <sup>18</sup> Куриков В.М. Стратегия развития северных этносов... С. 22.
- <sup>19</sup> Smith J.G.E. Indian–Eskimo Relations // Arctic Anthropology. 1979. V. 16. № 2. P. 1.
- <sup>20</sup> Aboriginal Peoples and the Law...
- <sup>21</sup> Frideres J.S. Native Peoples in Canada. Contemporary Conflicts. Ontario; Scarborough, 1993. P. 145.
- <sup>22</sup> Aboriginal Peoples and the Law...
- <sup>23</sup> Neatby L.H. Exploration and History of the Canadian Arctic // Handbook of North American Indians. V. 5. Arctic. Washington. 1984. P. 387.
- <sup>24</sup> Лим С.Ч. История просвещения коренных народов Канады. Южно-Сахалинск, 2003. С. 59; James S.F. Native Peoples in Canada. Contemporary Conflicts. Ontario, 1993. P. 173.
- <sup>25</sup> Информация о поездке в Канаду с 23 февраля по 16 марта 1998 г. // [http://www.council.gov.ru/kom\\_home/kom\\_155/ssi/coo](http://www.council.gov.ru/kom_home/kom_155/ssi/coo)
- <sup>26</sup> Коренное население Северной Америки в современном мире. М., 1990. С. 116
- <sup>27</sup> Aboriginal Peoples and the Law...; Попков Ю.В. Аборигенное право в системе взаимодействия традиционного и индустриального обществ // [http://www.philosophy.nsc.ru/journals/humscience/1\\_98/23\\_POPKOV.htm](http://www.philosophy.nsc.ru/journals/humscience/1_98/23_POPKOV.htm)
- <sup>28</sup> Canadian Arctic Resources Committee // Northern Perspectives. 1985. V. 13. № 5. P. 32.
- <sup>29</sup> Кряжков В. Указ. соч.
- <sup>30</sup> Коренное население Северной Америки... С. 121
- <sup>31</sup> Информация о поездке в Канаду...
- <sup>32</sup> Крибл Р. Указ. соч.
- <sup>33</sup> Соколов В.И. Указ. соч. С. 47–59.
- <sup>34</sup> Там же.
- <sup>35</sup> Подробнее см.: Лим С.Ч. История просвещения коренных народов Канады. Южно-Сахалинск, 2003. С. 8–9; Тишков В.А. К оценке исторических последствий индейско-европейских контактов // Америка после Колумба. Взаимодействие двух миров // Проблемы индеевистики. М.: Наука, 1992. С. 15.
- <sup>36</sup> Крибл Р. Указ. соч.
- <sup>37</sup> Кряжков В. Указ. соч.
- <sup>38</sup> Frideres J.S. Native Peoples in Canada... P. 31
- <sup>39</sup> Цит. по: Черкасов А.А. Этнокультурная мозаика и межэтнические отношения в Канаде // <http://www.niworld.ru/statei/cherkasov/n1.htm>
- <sup>40</sup> Соколов В.И. Указ. соч. С. 47–59
- <sup>41</sup> Крибл Р. Указ. соч.
- <sup>42</sup> Там же.
- <sup>43</sup> Там же.
- <sup>44</sup> Там же.
- <sup>45</sup> Там же.
- <sup>46</sup> Aboriginal Peoples in Urban Centres: Report of the National Round Table on Aboriginal Urban Issues. Ottawa, 1992. P. 2–3, 8.
- <sup>47</sup> Frideres J.S. Native Peoples in Canada... P. 164.
- <sup>48</sup> Попков Ю.В., Бойко В.А. Указ. соч. С. 38–39; Соколов В.И. Указ. соч. С. 47–59.
- <sup>49</sup> Попков Ю.В., Бойко В.А. Указ. соч. С. 26.
- <sup>50</sup> Куриков В.М. Указ. соч. С. 22, 25.
- <sup>51</sup> Крибл Р. Указ. соч.
- <sup>52</sup> Информация о поездке в Канаду...
- <sup>53</sup> Крибл Р. Указ. соч.
- <sup>54</sup> Попков Ю.В., Бойко В.А. Указ. соч. С. 24–25, 41.
- <sup>55</sup> Osherenko, G. and Young, O. Age of the Arctic: Hot Conflicts and Cold Realities. Cambridge, 1989.
- <sup>56</sup> Лопуленко Н.А. Эскимосы США и Канады. Очерки социально-культурного развития. М., 1998. С. 188–200; Попков Ю.В., Бойко В.А. Указ. соч. С. 20.
- <sup>57</sup> Подробнее см.: Лопуленко Н.А. Эскимосы США и Канады... С. 193–199.
- <sup>58</sup> Куриков В.М. Указ. соч. С. 20.
- <sup>59</sup> Крибл Р. Указ. соч.
- <sup>60</sup> Aboriginal Peoples and the Law...
- <sup>61</sup> Черкасов А.А. Этнокультурная мозаика... [http://encarta.msn.com/text\\_761554898\\_\\_44/Nunavut.html](http://encarta.msn.com/text_761554898__44/Nunavut.html); Куриков В.М. Указ. соч. С. 27; Кряжков В. Указ. соч.
- <sup>62</sup> Черкасов А.А. Этнокультурная мозаика...
- <sup>63</sup> Черкасов А.А. Этнокультурная мозаика...

64. Соколов В.И. Глобализация и аборигенное население Канады // США–Канада: экономика, политика, культура. 2002. № 5. С. 47–59.
65. <http://www.ststs.gov.nt.ca/Stainfo/census%2001/Newstats.html>
66. [www.Canada.ru/population.shtml](http://www.Canada.ru/population.shtml)
67. Попков Ю.В., Бойко В.А. Указ. соч. С. 39
68. [http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_761554898\\_3/Nunavut.html#s25](http://encarta.msn.com/encyclopedia_761554898_3/Nunavut.html#s25)
69. Соколов В.И. Указ. соч. С. 47–59.
70. Conference Board of Canada. (2002). Iqaluit Demographics. Conference Board of Canada // <http://www.city.iqaluit.nu.ca/demographics/demographics.htm>; Глобальная экологическая перспектива-2 (Global Environment Outlook 2 [GEO-2]) // <http://www.unep.org/geo/geo2/russian/> P. 312; CIA (1998). Greenland. World Rover // <http://www.worldrover.com/vital/greenland.html>; GEO-2. P. 309; CIA (1998). Iceland. World Rover // <http://www.worldrover.com/vital/iceland.html>; GEO-2. P. 310.
71. [http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_761554898\\_3/Nunavut.html#s25](http://encarta.msn.com/encyclopedia_761554898_3/Nunavut.html#s25)
72. Conference Board of Canada. 2002; <http://www.unep.org/geo/geo3/russian/132.htmNfig58>
73. Миронов А.Ю. Указ. соч.; Информация о поездке в Канаду...
74. [http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_761554898\\_3/Nunavut.html#s25](http://encarta.msn.com/encyclopedia_761554898_3/Nunavut.html#s25)
75. Черкасов А.А. Этнокультурная мозаика...
76. Там же.
77. State of Alaska (2001). Visitor Information. State of Alaska // <http://www.dced.state.ak.us/tourism/>; GEO-2. P. 317.
78. <http://www.izvestia.ru/politic/article39221>; См. также: Информация о поездке в Канаду...
79. Программы экономического развития изложены по работе: Куриков В.М. Указ. соч. С. 53–63.
80. Crowe K.J. A History of the Original Peoples of Northern Canada. Kingstone, Monreal, 1974. P. 191–192.
81. Native Peoples and the North: a Profile. Ottawa, 1982. P. 21–22.
82. Попков Ю.В., Бойко В.А. Указ. соч. С. 41.
83. Там же. С. 42–43.
84. Там же. С. 43.
85. Там же. С. 44.
86. Черкасов А.А. Этнокультурная мозаика...
87. Агранат Г.А. Чукотка в сумерках // [geo./september.ru/2003/17/3.htm](http://geo./september.ru/2003/17/3.htm)
88. Попков Ю.В. Указ. соч.