

**ИНСТИТУТ ЭТНОЛОГИИ
И АНТРОПОЛОГИИ АН СССР**

**ИССЛЕДОВАНИЯ
ПО ПРИКЛАДНОЙ
И НЕОТЛОЖНОЙ
ЭТНОЛОГИИ**

СЕРИЯ Б

Документ № 3

В.Г. СТЕЛЬМАХ.

Самоуправление индейских резерваций
в США.

Москва - 1991

**МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ
ОТНОШЕНИЯ
В ЗАРУБЕЖНОМ
МИРЕ**

Материалы подготовлены по исследовательскому проекту "Национальности и государство: опыт регулирования международных отношений в зарубежном мире" (рук. д.и.н. В.А.Тышков) в рамках общеакадемической программы фундаментальных исследований "Человек, наука, общество: комплексные исследования" (рук., акад. И.Т.Фролов).

При использовании ссылка на материалы обязательна.

Редакционная группа: В.А.Тышков (отв.ред.)
Н.А.Лопуленко
М.Ю.Мартынова
С.Д.Файс-Леутская

В.Г.Стельмах

Самоуправление индейских резерваций в США

Полтора миллиона индейцев Соединенных Штатов составляют всего 0,6% жителей этой страны. Однако индейское меньшинство — фактически единственная группа американского населения, обладающая юридически подтвержденной национально-территориальной автономией (кроме него, ее имеют крайне малочисленные эскимосские народы и алеуты).

Чтобы уяснить, почему коренные народы США получили в итоге именно такую форму самоуправления, которая категорически отвергалась и отвергается правящими кругами страны, когда речь шла об иных расовых или этнических общностях, необходимо осуществить хотя бы общий обзор эволюции статуса индейцев в американском государстве. Она прошла как бы три этапа. Первый из них продолжался без малого сто лет с 1778 по 1871 г. В то время индейские племена, населявшие большую часть нынешней территории Соединенных Штатов, официально считались "независимыми нациями, неподвластными какому-либо штату", а отношения с ними регулировались посредством договоров, аналогичных по юридической силе тем, что заключались с любой иностранной державой.

Признание на словах независимости индейских народов не удержало их от территориальной экспансии США. По мере освоения земель на континенте белыми американцами индейцы попросту изгонялись федеральными властями оттуда как мирными, так и военными средствами.

Размещение индейцев в резервациях поставило вопрос об их месте в государственной структуре страны. По закону 1871 г. племена лишились независимого положения. Их новый статус был определен как "подопечные Соединенных Штатов, в отношении которых конгресс мог издавать любые распоряжения, регулировавшие их жизнь и имущественные права". Так начался второй этап отношений правительства и индейского населения, этап называемый федеральной опекой, который продолжался до 1934 г. Отличительной его чертой было то, что индейцы, оказавшиеся во власти конгресса США не получили американского гражданства и тем самым были лишены возможности влиять на деятельность правительствен-

ных органов. Управлялись резервации специально назначенными туда агентами Бюро по делам индейцев при министерстве внутренних дел, которые по сути дела стали бесконтрольными администраторами над вверенными им попечению индейскими племенами, соединяя в своем лице не только исполнительную, но даже и элементы судебной власти.

Организованное подобным образом управление было нарушением как гражданских, так и человеческих прав жителей резерваций. Вместе с тем нельзя не отметить и своеобразную последовательность американских законодателей, разработавших такую систему. Поскольку индейцы не были гражданами, а лишь подопечными страны, они освобождались от уплаты налогов. Кроме того, государство-опекун, хотя бы формально, брало на себя ответственность за развитие среди коренных жителей образования, гарантировало им содействие в вопросах здравоохранения; наконец, даже обязалось по мере необходимости организовывать поставки продовольствия в резервации.

Иное дело, что в конце XIX и начале XX вв. власти на практике уклонялись от выполнения названных обязательств. Вместо этого правительство США всячески стремилось форсировать интеграцию коренных жителей в доминирующее общество путем ликвидации племенных организаций и структур. На это прежде всего был направлен закон 1884 г. об особо тяжких преступлениях, распространивший на резервации в полном объеме юрисдикцию американских судов. За ним последовал закон 1887 г. о разделе резервационных земель, находившихся в общинном владении живущего там народа (народов), на индивидуальные участки. Вводя в резервации частное землевладение, данный закон разрушал традиционную социальную организацию индейцев и одновременно "открывал" границы резерваций для окрестных фермеров, получивших возможность приобретать земельные "излишки", остававшиеся после наделения каждой индейской семьи участком в 160 акров.

Принятый в 1924 г. закон о предоставлении индейцам американского гражданства практически ничего не изменил в их положении.

Результатом политики государственной опеки над индейцами стала социальная и экономическая деградация последних, которая характеризовалась сокращением их численности, обезземеливанием

жителей резерваций, высоким уровнем заболеваемости, практической безграмотностью, крайне низкой производительностью труда, всеобщей апатией и пр.

Эти и ряд иных обстоятельств подтолкнули федеральное правительство в период Нового курса президента Ф.Д.Рузвельта к иному пути решения индейской проблемы - предоставлению коренному населению национально-территориальной автономии. Так в 1934 г. начался третий, продолжающийся и в настоящее время этап политики Соединенных Штатов относительно индейцев.

Автономия резерваций должна была осуществляться через особый выборный институт - индейскую общину, право на создание которой гарантировалось законом 1934 г. о реорганизации управления индейцами. Для всех индейских резерваций министерство внутренних дел страны разработало типовые конституции или хартии, которые их население принимало (или не принимало) большинством в 2/3 голосов. Принятая конституция затем окончательно утверждалась министерством, и только после этого община получала автономный статус.

Чтобы обеспечить территориальные и экономические основы самоуправления, ряд статей закона о реорганизации стимулировал общинное землевладение: запрещался дальнейший раздел угодий, оставшихся в коллективном владении, запрещались любые виды отчуждения индейских земель (купля-продажа, конфискация за долги, заклад, секвестр и т.п.) и разработка их природных богатств без санкции общинных органов власти.

За установлением законодательным путем принципа национально-территориальной автономии коренного населения США последовало создание структур, посредством которых она могла бы осуществляться.

Общины получили возможность избирать из своей среды руководящие органы, в чью компетенцию переходило решение локальных вопросов на территориях резерваций. Эти органы, получившие название советов общин, выбирались всеобщим тайным голосованием совершеннолетних (т.е. достигших 21 года) жителей данной резервации, постоянно проживавших в ней не менее полугода до установленной даты выборов. Баллотироваться в члены совета общины мог практически любой индеец, если возраст его был не менее

25 лет и он жил в общине постоянно не менее I года. Иными словами избирательное право коренных американцев несколько ограничивалось цензами оседлости и возраста. Однако его ограничение по признаку пола на общинных выборах запрещалось.

Советы общин избирались как правило на 2-х, реже 4-х годичный срок, причем в последнем случае в дальнейшем предполагалось регулярное частичное переизбрание их состава: по истечении половины срока полномочий 50% членов совета должны были баллотироваться вновь. Количественный состав советов определялся следующим образом. Если население резервации было невелико, число выборных должностных лиц определялось обычно в пределах от 5 до 18 человек. Если же община имела большое население, то каждые 300-500 ее жителей выбирали своего представителя по округам.

Избранный состав общинного совета из числа своих членов тайным голосованием выдвигал в обязательном порядке таких должностных лиц: президента, вице-президента, секретаря, и казначея. По усмотрению совета могли создаваться и какие-то иные должности в дополнение к данному перечню. Все должностные лица в установленном размере получали заработную плату из средств общины. Непредвиденные и представительские расходы оплачивались оттуда же.

Совет общины по своему усмотрению, руководствуясь практической потребностью, создавал, как упоминалось ранее, подчиненные ему административные структуры, необходимые для практического осуществления самоуправления, и определял круг их обязанностей и полномочий.

Представительные органы общины концентрировали в себе всю полноту местной исполнительной власти. Однако индейские конституции, в духе принятой в стране системы сдержек и противовесов, старались заранее предусмотреть возможность текущего контроля за деятельностью советов, ограничения в случае необходимости произвола со стороны последних, предоставив для этого избирателям (т.е. взрослому населению резервации) ряд возможностей. Контроль над органами самоуправления был организован как бы в двух формах: собственно конституционной и процедурной. Первая из них осуществлялась через право членов общины на референдум относительно любого из полномочий ее совета. В более принци-

пиальных случаях жители резервации могли ставить вопрос об изменении статей своей конституции или о внесении туда поправок. Для этого следовало организовать специальное конституционное голосование. Решение, принимаемое простым большинством, требовало затем обязательного утверждения министерством внутренних дел США.

Процедурная форма контроля предусматривала следующее. Все сессии и заседания советов общин как регулярные, так и чрезвычайные, были открытыми: любой житель данной резервации мог присутствовать на них, самолично наблюдая за работой своей администрации. Для каждого члена общины была постоянно открыта и финансовая отчетность казначея, который был обязан по первому требованию ознакомить заинтересованное лицо с любым документом его ведомства. Наряду со сказанным, в соответствии с конституциями, группа жителей резервации могла обращаться в совет с петицией об отзыве любого из его членов, включая президента. Для этого нужно, чтобы петицию подписало не менее 1/3 избирателей. Если же это происходило, то должностное лицо считалось отозванным, а на освободившееся место назначались выборы.

Выборное лицо, наконец, могло быть подвергнуто общепринятой в Соединенных Штатах процедуре импичмента, если он был осужден судом любого уровня, злоупотреблял своим положением, небрежно, недобросовестно или некомпетентно исполнял свои обязанности и даже если он долго отсутствовал. В подобной ситуации совет общины квалифицированным большинством в 2/3 голосов мог исключить своего члена. Последний, правда, имел возможность гласно оспаривать свое отстранение. Конституции не запрещали и возможность обжалования подобного решения в суде. Таким образом, территориальная автономия индейцев была в целом идентичной автономии местных или муниципальных властей страны. Что же касается полномочий общинных органов самоуправления, то в сравнении с низовым звеном общенациональной политической системы тут оказалось достаточно много отличий.

Любой автономии, как известно, приходится решать круг политико-административных проблем. Полномочия, которые федеральное правительство предоставило в этой сфере индейским сообществам, выглядели достаточно внушительно. Советы общин являлись прежде всего полномочными представителями населения своих ре-

резерваций, располагавшими правом от его имени вступать в официальные контакты с американскими органами власти любого уровня, вести переговоры с министерством внутренних дел, БДИ (Бюро по делам индейцев). Особо оговаривалась возможность индейских советов обсуждать с главой БДИ величину ассигнований программ помощи коренному населению до утверждения её в конгрессе. Общины могли, наконец, по своему усмотрению и выбору нанимать адвокатов для защиты своих интересов, для подготовки различных представлений, запросов или петиций. Помощь юристов оплачивалась ими из собственных средств. Однако довольно большие представительские права советов в определенной ситуации могли быть и ограничены. Так БДИ, получившее в соответствии с конституциями возможность окончательного решения относительно величины вознаграждения труда нанимаемых индейцами законоведов, могло лишить общины квалифицированной юридической помощи.

Общинные советы имеют право регулировать внутреннюю жизнь резерваций. Основой этого права и одновременно принципиальным отличием от обычных американских муниципий или округов явилось конституционное признание кроме индивидуальной, коллективной или общинной собственности на движимое и недвижимое имущество. Особо оговаривался статус земельного фонда. Существовавшая к 1934 г. территория резервации и ее недра, а также потенциальные земельные приобретения общины, включая передачи от правительства США, объявлялись неотчуждаемыми. Советы же становились их попечителями, которые распоряжались этими угодиями на благо индейского сообщества в целом. В тех случаях, когда проблема перераспределения или использования общинных угодий возникала внутри индейского сообщества, решение опять-таки принимались советами.

На общественных землях строгой регламентации подлежала и экономическая деятельность различных организаций, кооперативных ассоциаций или индивидуальных предпринимателей из числа местных жителей. Кроме того, советы были правомочны использовать на общественные нужды денежные средства своих общин.

Давая очевидный приоритет коллективной собственности, конституции одновременно защищали и индивидуальную. В отношении аллотированных угодий полномочия выборных органов были ограничены. Неотчуждаемость алотов их владельцам гарантировалась; более

того, исключительно по желанию индивида его аллот можно было вывести из группы статусных резервационных территорий. После соответствующей юридической процедуры данный участок становился обычным частным землевладением: его хозяин начиная платить штатные и федеральные налоги, мог продавать, закладывать и дарить свою землю. Вместе с тем советам общин гарантировалась возможность путем обмена или покупки приобретать у владельцев аллоты с последующим включением в общественный земельный фонд, а в особых случаях допускалось и отчуждение их на общественные нужды (строительство дорог, больниц, школ) с обязательной выплатой справедливой компенсации.

Важным компонентом регулирования внутренних дел стало и право советов общин облагать налогом своих членов, их экономическую активность, торговые операции, арендные соглашения и пр. Они могли также вводить налоги на прибыль принадлежащих неиндейцам предприятий, которые действовали на территории резерваций. Уровень налогообложения конституционно не оговаривался, будучи оставленным на усмотрение общинных органов власти. Налоговые поступления, с одной стороны, использовались на субсидирование резервационного самоуправления, а с другой - пополняли бюджет индейского общества. Однако все решения советов общин о регулировании не только недвижимого, но даже и движимого имущества подлежали окончательному утверждению БДМ. Подобное положение давало правительству США возможность жесткого контроля над автономией индейцев.

Наибольший суверенитет органы резервационного самоуправления получили в сфере вопросов, вытекавших из того, что общины были не только территориальными, но и национальными автономиями. Самые важные полномочия в данной области были связаны с определением собственного членства. Ибо помимо принадлежности к общине по рождению (согласно конституциям все лица индейского происхождения, постоянно жившие в резервации к моменту принятия данных документов, становились членами данного сообщества автоматически), советы наделялись полномочиями принимать в нее людей по их личным ходатайствам. В подавляющем большинстве случаев претендент на членство должен был быть представителем живущего в конкретной резервации народа не менее чем на 1/8. То есть прием

осуществлялся по критерию "блад квантум" - доли крови. В некоторых общинах для приема требовалась большая "чистота" происхождения - $1/4$. Для представителей коренных народов, не являвшихся в исторической ретроспекции насельниками данной резервации, поток поднимался еще выше - до $1/2$ индейской крови. Неиндеец мог вступить в общину только через брак с ее членом, причем прием в данном случае происходил не автоматически, советом должен был принято специальное решение по заявлению индивида.

Органы резервационного самоуправления были правомочны и лишать их жителей членства в общине. Однако исключение из общины не затрагивало прав личной собственности индивида, что специально оговаривалось всеми конституциями. Любые постановления советов относительно членства в общине не требовали утверждения или санкции БДИ и могли быть оспорены только в порядке разработанной ими же процедуры.

К сказанному выше примыкала и вменяемая общинным органам власти обязанность поощрять развитие культурных традиций, искусств и ремесел народа (народов), живущего в данной резервации.

Наличие в резервациях имущества и природных богатств, находившихся в коллективном владении, объективно ставило перед советами общин проблему их рационального использования. Вследствие этого в конституциях весьма большое место заняли разделы, регламентировавшие экономическую деятельность индейских представительных органов. Причем эта сторона функционирования резервационной автономии была столь важной, что упомянутые документы были сразу же дополнены, конкретизированы и интерпретированы уставами корпораций. Наиболее тщательно были разработаны положения о землепользовании. Общинные угодия объявлялись неподлежащими разделу между членами данного индейского сообщества. Эти территории в первую очередь использовались как земельный фонд для приобщения к сельскому хозяйству всех заинтересованных жителей резервации. Любой глава семьи, не владевшей аллотом, по письменному заявлению мог получить из общинных владений в пожизненное пользование с правом передачи наследникам так называемый нормативный участок. За советом общины, однако, резервировалось право, руководствуясь критерием общественной необходимости (например, строительство госпиталя), изъять у семьи такой уча-

сток, но с обязательной заменой на аналогичный кусок земли. Использовать нормативный участок можно было только на сельскохозяйственные нужды: в случае неправильной эксплуатации или же невозделывания в течение года советы могли конфисковать его у получателя.

С целью поощрения инициативных лиц советы общин имели полномочия сдавать участки коллективной земли, оставшиеся после наделения безземельных индейцев, в аренду любым другим членам общины. Однако приоритет отдавался коллективным формам хозяйствования. Индейские кооперативные объединения имели преимущества перед индивидуальными фермерами.

Сходным образом общинная выборная администрация распоряжалась и природными ресурсами резервации (воды, леса, недра), которые надлежало использовать на нужды общины в целом. Их продажа на сторону или заклад категорически воспрещались. Однако советы могли по своему усмотрению заключать контракты и выдавать концессии на разработку этих богатств американским фирмам, но на срок не выше 10 лет. При этом считалось недопустимым заключать такие соглашения, которые в перспективе наносили бы ущерб природным ресурсам резерваций. Вдобавок все решения общинных советов по данному кругу вопросов подлежали обязательному утверждению БДИ. В компетенцию органов общинного самоуправления входило также и регулирование на территории резерваций охоты и рыбной ловли, проведение необходимых природоохраняемых мер. Изменить конституционный порядок распоряжения природными ресурсами можно было только путем проведения среди членов общины референдума, причем решение по данному вопросу принималось не простым, как в иных случаях, а квалифицированным большинством в 2/3 голосов.

Особые права советы общин имели в сфере экономической деятельности. Как и муниципалитеты, они могли осуществлять любые коммерческие начинания, создавать предприятия и т.п. Но этим сходство с общенациональной моделью исчерпывалось, поскольку общинные предприятия изначально предполагалось создавать как коллективные. Каждое из них являлось как бы акционерным обществом, членами которого были все живущие в резервации индейцы (впоследствии - их потомки), а руководителем - совет общины.

Раздел имущества такого предприятия между его совладельцами, включая доли прибылей, не допускался. Что же касается последних, то 40% их ежегодно должны были перечисляться в особый страховой фонд общины. Он мог использоваться только на реконструкцию, расширение или переоснащение и перепрофилирование общинных экономических объектов. Оставшаяся часть дивидендов советы по своему усмотрению могли использовать на организацию общественных работ по благоустройству резервации, на социальное вспомоществование и благотворительность или на субсидирование деятельности органов самоуправления. Прибыли можно частично распределять и среди пайщиков. Для этого между индейцами распространялись особые сертификаты, дававшие каждому из них право на получение равной доли. Сертификаты, в отличие от обычных американских акций, не подлежали продаже или передаче другим лицам. Впрочем, индейским общинным предприятиям не возбранялся выпуск ценных бумаг, реализуемых на бирже. Вся финансовая документация общинных экономических начинаний подлежала ежегодной ревизии и утверждению уполномоченным по делам индейцев.

Отдавая очевидное предпочтение коллективным видам предпринимательства, индейские конституции в принципе не препятствовали частной инициативе отдельных членов общин. Последние могли получать из средств сообщества субсидии и льготные займы. Применительно ко времени принятия упоминаемых конституционных документов потолок займов был установлен на достаточно высоком уровне — 5 тыс. долл. Однако право принятия решения по каждому из конкретных обращений жителей резервации принадлежало общинным советам, что в определенной ситуации могло, конечно же, породить необоснованные отказы, сковывавшие личную инициативу, создавать искусственные барьеры индивидуальному предпринимательству.

Помимо рассмотренных ранее постановлений о порядке землепользования, рыболовства и охоты, общинные власти были правомочны регламентировать и дорожное движение, уборку мусора, торговлю спиртным; устанавливая нормы поведения в общественных местах и т.п. подобно тому, как это осуществляется в рамках обычного американского муниципального администрирования. Соответствие общинных постановлений американским правовым нормам

определяло БДИ, без чьей санкции первые считались недействительными. Контроль за претворением решений советов общин в жизнь осуществлялся через специально создаваемую индейскую полицию, подчинявшуюся органам общинного самоуправления.

Довольно противоречивой была ситуация в области отправления правосудия в общинах. Индейские территории разделялись на три группы: крупные и средние резервации со сравнительно большим числом жителей; мелкие, малонаселенные резервации; индейские поселения в Оклахоме. В общинах первой группы имелись собственные судебные органы, которые, однако, вопреки основополагающему для США принципу разделения властей, не избирались населением, а назначались советом общины на срок, равный сроку полномочий последнего. Очень спорным были и пределы юрисдикции этих судов: они охватывали все гражданские и уголовные казусы между индейцами данной резервации, но лишь тогда, когда это не затрагивало сферу юрисдикции окружных, штатных и федеральных судов. Не имелось четкости и в решении вопроса о полномочиях судебных инстанций общины относительно живших на ее землях неиндейцев. Конституции лишь допускали в принципе возможность последних предстать перед общинными судом, не очерчивая конкретно условия подобного оборота дел, обходя молчанием вопрос, как следует поступать в случае, если такое лицо откажется участвовать в разбирательстве. Иными словами, рассмотренные формулировки, во-первых, создавали в резервациях антидемократический прецедент существования судебных органов, фактически подотчетных исполнительной власти, а во-вторых, предоставляли на практике широкие возможности для произвольной трактовки пределов полномочий судов общин.

Впрочем, в резервациях 2й группы не было даже такой урезанной юридической автономии. Мелкие, зачастую удаленные друг от друга общины объединялись БДИ в пределах одного, а иногда и нескольких штатов в единых судебных округ, где правосудие отправлял назначаемый тем же Бюро специальный суд индейских правонарушений. Его компетенция была приблизительно равна компетенции общинного суда. Что же касается индейских поселений Оклахомы, то вследствие чересполосного проживания там белых и коренных американцев, общины в этом штате изначально лишались автономии в области судопроизводства, и любые спорные вопросы между их

членами рассматривались обыкновенными американскими судами нижней инстанции.

Суммируем все сказанное выше. Конституции и примыкавшие к ним документы в целом определяли структуру и полномочия общинных органов самоуправления, конечно же отталкиваясь от общеамериканских принципов организации муниципальной и местной автономии. Однако исходя из того, что суверенитет общин был не только местным, но и национальным, американские власти допускали некоторый отход от принятых в стране стандартов в данной сфере. В ряде случаев он был развернут в сторону увеличения прав индейских сообществ по сравнению с обычными муниципиями, но чаще - в сторону их сужения, что особенно наглядно проявилось в вопросе юридической автономии резерваций.

Малодемократичной на уровне общинного самоуправления оказалась и система сдержек и противовесов, существовавшая там не только и не столько в виде контроля населения через избирательный механизм и процедуры над выборными властями, сколько в форме подотчетности последних министерству внутренних дел США. Недостатком организации самоуправления резерваций было и то, что правящие круги страны в 30-е гг. подходили к коренному населению как к единой массе, игнорируя факт этнокультурной специфики и самобытности конкретных индейских народов, т.е. тотальный подход фактически постоянно доминировал над дифференцированным.

Тем не менее юридическое оформление национально-территориальной автономии для коренных жителей США имело для них решающее значение: после долгого периода патерналистской опеки они, наконец, получили возможность хотя бы частично взять в свои руки ответственность за собственное экономическое, политическое и социокультурное возрождение и дальнейшее развитие.

Создание общинных органов самоуправления в индейских землях прошло достаточно быстро. К концу 1938 г., т.е. меньше, чем за пять лет со времени принятия закона о реорганизации, автономный статус получили почти все резервации. К сожалению, процесс интегрирования новых автономных структур политической системой США оказался куда более длительным и менее гладким.

Правда, в период пребывания у власти Ф.Д.Рузвельта и его преемника Г.Трумена продолжалось законодательство, нацеленное на совершенствование общинного самоуправления и даже некоторое

его расширение. В 1946 г. законом о создании Комиссии по индейским искам были легализованы исторические претензии коренных народов на отторгнутые у них угодья. По этому закону общины получили право предъявлять федеральным властям иски о денежной компенсации за эти земли.

С приходом в 1952 г. к власти администрации Д.Эйзенхауэра ситуация стала коренным образом меняться. Возобладание в американском обществе консервативных тенденций привело к тому, что республиканцы осуществили ряд мер по ликвидации некоторых компонентов автономии резерваций и их особых прав. В частности, в соответствии с принятой в 1953 г. совместной резолюцией конгресса за № 108 /имеет силу закона/ предполагалось в 3-х-4-х летний срок ликвидировать в индейских территориях путем раздела между членами сообществ все виды коллективной собственности; передать вопросы здравоохранения, образования коренных жителей в компетенцию соответствующих министерств; увязать оказание социального вспомоществования исключительно с критерием материального положения, а не с особым статусом индейцев; распространить на них федеральное и штатное налогообложение. Изданный в том же году гражданский закон № 280 ликвидировал юридическую автономию общин на территориях штатов Калифорния, Миннесота, Орегон, Висконсин и Небраска /там проживало почти 50% коренного населения/, распространял на индейские земли уголовное и гражданское законодательство США в полном объеме. Все эти установления получили название политики терминатии, т.е. аннулирования особых привилегий индейских автономий.

Осуществление терминатии на практике нанесло общинам огромный ущерб. Достаточно сказать, что за десять лет с момента издания совместной резолюции № 108 белое население скупило примерно 4-5 млн. акров земли, находившихся до этого в общинном владении. Следствием стало обнищание населения: число индейских семей, нуждавшихся в социальной помощи, к началу 1960-х гг. превысило 40% от общего их числа. Такого рода результаты побудили американские власти в 1959 г. наложить на терминатию своего рода мораторий: в частности, был восстановлен запрет на отчуждение резервационных угодий без санкции совета общины. Однако попытки реформировать закон о реорганизации и созданные

на его основе общинные конституции продолжались.

Наиболее спорной из них стал принятый в 1968 г. гражданский закон № 284 о правах индейцев. С одной стороны, этот закон отменил антидемократическое устройство судебной власти в общинах, сделав ее выборной и, следовательно, независимой от исполнительной. Он устанавливал также цивилизованные нормы судопроизводства (презумпцию невиновности, запрет на самоинкриминирующие показания и т.п.). Однако, с другой стороны, гарантией осуществления всех этих разумных положений становилось распространение на территории резерваций юрисдикции штата.

Продолжавшаяся пауперизация коренных жителей и усиление их борьбы за свои права, совпавшие с общедемократическим подъемом конца 60-х - начала 70-х гг., послужили основной причиной очередного пересмотра правящими кругами США курса в отношении индейцев. В 1970 г. президент Р.Никсон обнародовал свою программу содействия самоопределению индийских общин. Суть ее состояла в отмене совместной резолюции № 108; официальном подтверждении особого характера отношений между автономными сообществами индейцев и федеральными властями, который определялся как "прямые межправительственные отношения"; гарантировании общинам помощи в достаточном объеме; 4) предоставлении их советам права участия и контроля при реализации государственных программ помощи, субсидируемой федеральным правительством. Таким образом, данный документ восстанавливал в индейском вопросе статус-кво на уровне закона о реорганизации 1934 г. Данный документ определяет политику правительства США в индейских делах и по сей день.

Подтверждение администрацией Никсона автономного статуса индейских территорий позволило их выборному руководству перенести акцент своей политической деятельности в сферу более частных, но крайне важных для жителей конкретной общины проблем. Прежде всего, индейские лидеры, наконец, попытались использовать на практике свое право предъявлять американскому государству иски по выплате компенсации за отторгнутые вопреки договорам прошлого века резервационные земли. Не до конца осознавая юридические и процедурные сложности, связанные с земельными исками, общины по всей территории США в 70-е гг., оказались поистине захвачены движением за составление формальных

территориальных претензий американским властям. Достаточно сказать, что за малый срок в КИИ скопилось 295 исков на сумму свыше 657 млн.долл. Величина компенсации отдельных претензий колебалась от 2,5 тыс.долл. (община понка) до 32 млн.долл. (общины флоридских семинолов).

Столь бурная деятельность привела к успеху лишь в единичном случае. В 1980 г. конгресс после длительных дебатов удовлетворил претензии общин пассамакуоди и пенобскот, приняв закон о выплате индейцам компенсации на сумму 26 млн.долл. Кроме того, правительство обязалось содействовать этим народам при покупке ими дополнительных земельных угодий. Это решение, однако, не стало прецедентом для дел такого рода. Напротив, власти сделали все возможное, чтобы превратить земельные претензии общин в многолетний, изнурительный, дорогостоящий для них процесс переговоров, юридических разбирательств, легальных проволочек и пр. с тем, чтобы в конечном итоге на формальной основе свести требования коренного населения на нет.

Общинам не удалось добиться и приемлемого для индейцев решения весьма острой в ряде регионов проблемы доступа к национальным водным ресурсам для использования их в количестве, определяемом насущными потребностями резервационного хозяйства (эта прерогатива индейских автономий, восходящая к договорам, кстати, была подтверждена в 1908 г. вердиктом Верховного суда).

Более последовательной, а потому более успешной оказалась деятельность властей индейских автономий в области развития хозяйства резерваций. Используя конституционное право деловой и коммерческой инициативы, советы общин к началу 1990-х гг. организовали на своей территории почти 15 тыс. предприятий и фирм и заключили с американскими корпорациями примерно 20 тыс. соглашений о разработке последними недр индейских территорий. Общинные предприятия к настоящему времени охватили весь спектр экономической деятельности: от производства бытовых компьютеров до организации ... собачьих бегов и лошадиных скачек с тотализатором, и в отдельных случаях, получаемые индейским сообществом прибыли исчислялись десятками миллионов доли. Но все-таки основной сферой концентрации принадлежащих общинам фирм стали не перспективные и прибыльные виды промышленного произ-

водства, а сервис и индустрия досуга – области, дающие относительно низкие и наименее стабильные прибыли.

Что же касается концессий на разработку недр резерваций, то неопытность индейской стороны, насыщенность рынка страны энергетическим сырьем, реже – грубый нажим и обман со стороны горнодобывающих фирм привели к тому, что общинам в среднем достается всего 12–15% стоимости сырья, добываемого в их землях (хотя можно найти отдельные обратные примеры). Иными словами, опыт показывает, что несмотря на отдельные и весьма ощутимые успехи в области экономики, деятельность советов общин за последние 20–25 лет не увенчалась пока выравниванием уровня и качества жизни коренного и белого населения Соединенных Штатов.

Недостаточный уровень развития экономики индейских территорий побуждал их выборные власти обращаться к традиционному способу пополнения бюджетов – налогам. Сокращение господомощи общинам в 80-е гг. навело их лидеров на мысль о введении налога на недвижимое имущество, принадлежащее энергетическим и другим корпорациям, которые разрабатывали ресурсы резерваций. Величина этого сбора варьируется и на региональном, и на локальном уровне. Так, например, в общинах юго-западных штатов налог составляет 3%, а в Монтане он колеблется от 4% (резервация Блэкорут) до 8% (резервация Кроу). Для сравнения укажем, что уровень штатных налогов на недвижимость, как правило, составляет 13–23%. Иными словами, индейские автономии не вводили сдерживающего налогообложения.

В целом общинные советы практиковали взвешенную, продуманную, стимулирующую налоговую политику. Не облагались налогом любые некоммерческие предприятия, обрабатываемые сельскохозяйственные угодья, школы, больницы, коммунальные службы и особенно – канализационные системы и линии электропередач. Напротив, налоги взимались с железных дорог, телекоммуникаций, нефте- и газовых скважин, трубопроводов.

Ряд фирм предпринял попытку в судебном порядке оспорить право общин облагать налогом не индейцев и их собственность в резервациях. Верховный суд США в 1985 г., однако, принял сторону индейских сообществ, определив их право налогообложения как важнейший атрибут суверенитета коренных американцев. К сожалению,

нию, данное решение во многих случаях осталось на бумаге: компании попросту игнорировали налоговые установления общинных властей, а последние из-за ограниченности их юрисдикции не имели реальных инструментов взыскания сборов.

Скудность денежных средств, между тем, выступает как перво-причина многочисленных затруднений, с которыми общинные власти постоянно сталкиваются в процессе регулирования и обустройства повседневной жизни в резервациях. Так, к примеру, за редким исключением руководство общин не имеет возможности самостоятельно решить жилищную проблему своих жителей, ибо стоимость строительных работ в стране весьма высока.

Аналогичным образом индейским сообществам оказалось не по силам организовать на своих территориях качественное медицинское обслуживание населения. Самое большое, что общинные власти сумели предпринять в данной области - регулярно настаивать на увеличении государственных ассигнований на здравоохранение индейцев.

Недостаточно эффективными были и усилия административных органов резервации реализовать свои конституционные полномочия по поддержанию в индейских землях законности, порядка, здорового социального климата. Положение дел в данной области, являющее собой сложное переплетение экономических проблем с чисто правовыми, заслуживает подробного рассмотрения.

Прежде всего следует указать, что антидемократическая организация судопроизводства в общинах, заложенная их конституциями, обернулась для жителей резерваций произволом со стороны юридических органов. Расследования показали, в частности, что в 50-60-е гг. назначаемые советами суды могли за пустячное гражданское правонарушение держать человека длительное время в тюрьме, назначать в качестве наказания порку плетью, приговаривать к исполнению унижительных работ и т.п. Повсеместно чинились препятствия защите интересов клиента адвокатом в ходе слушания дела.

В развитие гражданского закона № 288, принятого в 1968 г., в большинстве индейских сообществ были изданы предписания, гарантировавшие права индивида. Подвергались унификации процедура разбирательств: суд повсеместно стал гласным, состязательным, с участием присяжных; появились гарантии подлинной независимос-

ти этой инстанции, т.к. должности судей в общинах, наконец, стали выборными и несменяемыми (исключая импичмент); получила легальный статус и адвокатура – коллегии адвокатов стали в резервациях полноправным компонентом юридической системы.

Однако тут на повестку дня вышла проблема качества судопроизводства. Затрудненность доступа коренных американцев к высшему юридическому образованию в силу прежде всего скромных материальных возможностей, стала первопричиной ситуации, когда из примерно 300 судей-индейцев, работавших в последние годы в резервациях, лишь 20 человек, или 7% имели университетский диплом.

Между тем, потребность заполнения вакансий в общих судах подготовленными на подобающем уровне представителями местного населения вызвана отнюдь не праздными соображениями или же националистическими предрассудками. В сфере мелкого гражданского судопроизводства (нарушение долговых обязательств, споры о границах индивидуальных земельных владений между родственниками и т.п.) во многих резервациях до сих пор бытуют отдельные нормы, восходящие к традиционному праву. Причем такие нормы не только не противоречат праву кодифицированному, но как бы дополняют его, формируя в общинах специфическую правовую культуру. Иногда для решения споров в рамках традиционного права там формируются специальные судебные инстанции. Навахи, например, помимо обычных, создали у себя так называемые суды примирения, занимающиеся разрешением бытовых коллизий и тяжб. Ясно, что среди жителей резервации большим доверием могут пользоваться судьи из местных жителей, знающие, наряду с американской приспуденцией, правовые нормы коренного народа.

Следствием недостаточной профессиональной подготовки судей-индейцев бывает юридические ошибки, порой весьма серьезные. По официальным данным, в период с 1978 по 1989 гг. судебные инстанции общин допустили 98 случаев нарушения законов, причем не только процедурных (справедливости ради отметили, что таковых было большинство), но и принципиальных).

Перечисленные издержки отправления в резервациях правосудия не идут, однако, ни в какое сравнение с более серьезной и запутанной проблемой: исключением всех нечленов индейских общин, живших на их территориях, из сферы полномочий тамошних

юридических органов.

Общинные власти вплоть до настоящего времени пытаются доказать неправомерность применения этого положения в их землях, поскольку он реально давал значительной части постоянных жителей резерваций своего рода юридический иммунитет. А это в свою очередь становилось угрозой превращения обыденного гражданского дела, не говоря уже об уголовном, в острый национальный конфликт. Примером здесь может послужить случай, произошедший в 1987 г. в резервации Навахо, где пьяный водитель-неиндеец, сбив двух детей на шоссе, остался безнаказанным именно из-за невозможности возбуждения против него обвинения в общинном суде. Это стало поводом обострения отношений между коренными американцами и белыми старожилами, давным-давно поселившимися на общинных территориях. К сожалению, конгресс, который мог бы исправить аналогичную ситуацию изданием соответствующего закона пока от этого воздерживается.

Неопределенности сферы юрисдикции судебных органов общин сопутствует и проблема пределов их компетенции по отношению к членам индейских сообществ. Оговоренные конституциями рамки полномочий (мелкие и средние гражданские правонарушения) вкупе с предельной мерой наказания, которую суды резервации вправе наложить на провинившегося — штраф не более 500 долл. или тюремное заключение на срок не выше 6 месяцев — пришли в явное противоречие с криминогенной обстановкой реально существующей в ряде общин. Судебные инстанции резерваций и их полиция ввиду подобного несовершенства законодательства оказались попросту лишены правовых возможностей бороться с волной уголовной преступности, охватившей индейские земли в 80-е гг., поддерживать там элементарный общественный порядок и законность. Парадоксальность ситуации состоит в том, что общинный суд реально не имеет полномочий даже на пресечение хулиганства в баре, не говоря уж о защите личности и имущества от грабежей, рэкета, вооруженного разбоя. В случаях, аналогичных перечисленным, юридические инстанции общин вынуждены просить содействия властей и полиции штата и передавать затем дела в штатные окружные суды. Но если принять во внимание, что подавляющая часть резервации находится на значительном расстоянии от мест проживания

основного населения, то становится понятно, почему возможность предотвращения многих преступлений в индейских землях сведена на практике к нулю.

В 1985 г. федеральные власти предприняли было попытки изменить положение дел в сфере правосудия. Однако конгрессмены, отвергнув идею углубления пределов полномочий судов общин, обратились к концепции создания для резерваций дополнительного судебного органа вне структуры общинного самоуправления - Особого индейского магистрата, который занялся бы рассмотрением уголовных правонарушений средней степени. И хотя проект закона об Особом магистрате был в достаточной мере обоснован, он натолкнулся на резкое противодействие со стороны выборных властей общин, поскольку в таком виде законопроект подрывал их суверенные права в юридической сфере. Все это лишний раз иллюстрирует, насколько затруднены возможности индейских автономий в решении повседневных задач территориального самоуправления и почему усилия выборных советов в данной области не всегда эффективны.

Между тем все эти сложности и даже провалы в какой-то степени компенсировала деятельность общинных администраций по сохранению этнического своеобразия коренных народов и укреплению основ существования их самобытных культур. Тут необходимо разъяснение. Отмена в 1934 г. патерналистской опеки коренных народов на практике не коснулась одного из существенных ее компонентов - ассимиляционной концепции государственного образования индейцев. Школы на территориях общин, как и ранее, находились в ведении БДИ и обучение там шло по обыкновенной общеамериканской программе. И хотя за счет такой системы к 60-м гг. удалось достичь практически полного охвата средним образованием детей индейцев, опыт показал, что содержательная сторона обучения в школах БДИ оказалась заполненной типичной для того времени информацией уничижительного характера относительно индейских культур, истории, обычаев, традиций. Именно поэтому незначительное на первый взгляд упоминание в индейских конституциях о праве совета общины содействовать культурному развитию своих жителей приобрело столь важное значение.

В период терминационной политики активность индейских автономий в деле защиты этнической специфики коренных народов

сводилась в основном к осуждению дискриминации и предрассудков, бытовавших в отношении индейцев в государственных школах, и к требованию установления контроля общин над обучением своей молодежи. Реализовать его удалось только в 70-е гг., когда, примерно, 1,2 тыс. школ и интернатов БДИ перешли в ведение советов общин. Это позволило преодолеть, пожалуй, последний оплот ассимиляторства, и представительные органы резерваций, наконец, смогли взять курс на культурное возрождение индейских этносов.

Прежде всего, учебные программы в школах были пересмотрены как бы под углом "индеанизации". Туда были введены специальные курсы истории и культуры индейских народов, которые читались в каждой возрастной группе школьников: в начальных классах - не менее 5 час. в неделю, а в классах средней ступени - не менее 10 час. в неделю. Впрочем, такие чисто технические новшества вряд ли сыграли бы важную роль, если бы они не сопровождались концептуальным изменением подхода к обучению детей, разработанного на основе традиционного педагогического опыта. Главным компонентом его стала замена принципа конкуренции и повседневного соперничества детей принципом их сотрудничества: определив с помощью тестирования способности и знания учеников, педагоги перестали разделять их на соответствующие группы. Вместо этого небольшое количество более "слабых" школьников подключалось к способным и умелым, чтобы первые могли в процессе совместной работы копировать опыт последних.

Ряд общин также предпринял попытки возродить свои родные языки путем включения их в школьные программы в качестве отдельной дисциплины. Такое решение в частности приняли советы резерваций навахов, хопи, оглала, чоктоу шт. Миссисипи, якима, некоторые группы пуэбло. В школах, контролируемых этими общинами, в начальных классах ведутся обычные и игровые уроки местного языка; в средних классах он постигается более основательно - с подробным изучением грамматики и лексики (немалую пользу этому принесло внедрение в учебный процесс школьных компьютеров и иных технических средств обучения). Впрочем аналогичные попытки пока не получили массового распространения среди большинства индейских народов. Отчасти это связано с нехваткой, а порой и отсутствием учебных материалов, недостаточным

количеством преподавателей индейских языков. Однако более важное препятствие — это утрата родного языка и переход на английский многих индейских народов.

Титанические усилия индейских сообществ по реконструкции системы образования молодежи в 70-е гг. принесли долгожданные плоды. Помимо чисто технического прогресса в обучении (в 2-3 раза) повысились у детей техника чтения и письма, знание элементов математики; по показателю среднего числа лет обучения коренное население почти догнало белое), у молодых индейцев произошло восстановление чувства национального достоинства, появилась гордость за свой народ. Говоря попросту, люди перестали стыдиться и скрывать, что они — индейцы. Эти успехи могли бы, впрочем, быть более ощутимыми, если бы общины располагали большими финансовыми возможностями. Ибо несмотря на определенную помощь от государства, они могут в среднем тратить ежегодно на обучение одного школьника только 3,4 тыс. долл., т.е. примерно в 8 раз меньше суммы, составляющей средний показатель по стране. Вследствие этого индейские сообщества постоянно испытывают нехватку современного школьного оборудования, особенно электронно-вычислительной техники. Скудность средств мешает найму квалифицированных педагогов. Ибо из-за этого практически невозможно решить проблему жилья и оплаты труда в резервациях приезжих учителей. Заполнить же вакансии в школах представителями местного населения также не всегда удается, ввиду недостаточного пока количества индейцев, получивших диплом преподавателя.

В 80-е гг., достигнув ощутимых успехов в развитии средней школы и инкультурации молодежи, наиболее дальновидные лидеры общин предприняли попытку решить проблему доступа их жителей к высшему образованию. Некоторые индейские сообщества открыли у себя колледжи. К настоящему времени в резервациях функционируют 23 учебных заведения такого типа, где обучаются примерно 60% всех студентов-индейцев. Основная часть общинных колледжей пока являются своего рода подготовительными факультетами ближайшего университета. Их студенты, пройдя у себя 2-х годичный курс обучения, обычно совершенствуют в нем свои знания и подготовку. Однако в последние годы в индейских землях появились заведения с полным 4-х годичным курсом: это колледжи Навахо,

Огдала-Лакота и Синте Глешка. Первые два присуждают выпускникам степень бакалавра, а последний - магистра.

Открытие в резервации собственного высшего учебного заведения объективно способствовало решению двух проблем. Во-первых, это давало индейцам, получившим соответствующее образование, дополнительный шанс занять достойное место в современном обществе. Во-вторых, индейский колледж становился как бы сосредоточением культуры коренного народа. Все это хорошо подтверждает деятельность упоминавшегося колледжа Синте Глешка (резервация Роузбад, Юж.Дакота). В нем готовят специалистов по столь нужным для местного сообщества профессиям, как юрист, преподаватель, менеджер, а также будущих работников в системе социальных служб, которые могли бы реализовывать программы борьбы с наркоманией и алкоголизмом, морально-психологической реабилитации правонарушителей-подростков и пр. Колледж Синте Глешка превратился в крупный культурный центр народа тетон, населяющего резервацию Роузбад. Там велись крупномасштабные исследования по аборигенным языкам группы сиу: при нем был создан архив общины, где хранятся не только обычные документы, но и коллекция так называемой устной истории - магнито- и видеозаписи людей, чьи знания были важны для сохранения культуры, обычаев и традиций местного населения.

Конечно же индейские высшие учебные заведения пока еще не в состоянии конкурировать с американскими по качеству подготовки. И все же общинные колледжи имеют в глазах местных властей очень важное преимущество. Подавляющая часть их выпускников остается в своих резервациях, способствуя тем самым ее социально-экономическому прогрессу, укрепляя политический суверенитет данного сообщества, содействуя развитию культуры живущего там народа.

Таким образом, хотя отправление общинными властями местного самоуправления в социально-экономическом аспекте осуществлялось и осуществляется со значительными издержками, вместе с тем индейским автономиям удалось добиться не менее важного - сохранения национальной самобытности коренных народов и развития на современной основе их уникальных культур. И можно лишь удивляться прозорливости американского социолога Р.Шредера, почти двадцать лет назад отметившего: "Община для индейцев как в прошлом, так

и теперь - сердце их жизни. Вне ее нет индейской культуры, поэтому основная цель коренного населения - сохранение общинной структуры".

Статья опубликована с незначительными сокращениями. Полный текст будет опубликован в коллективной монографии "Народы и государства: опыт регулирования межэтнических отношений в современном мире".

Подписано к печати 10.10.91 Тир. 40 экз. Печ.л. 1,2

Заказ № 77

УОП Института этнологии и антропологии АН СССР