

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ЭТНОЛОГИИ И АНТРОПОЛОГИИ**

**ИССЛЕДОВАНИЯ
ПО
ПРИКЛАДНОЙ
И НЕОТЛОЖНОЙ
ЭТНОЛОГИИ**

№ 53

Н.А.ЛОПУЛЕНКО

**ПРАВОВОЙ СТАТУС И
САМОУПРАВЛЕНИЕ
У АБОРИГЕНОВ АЛЯСКИ**

Москва 1993

Документ №53

Н.А.ЛОПУЛЕНКО

**ПРАВОВОЙ СТАТУС И САМОУПРАВЛЕНИЕ У
АБОРИГЕНОВ АЛЯСКИ**

МОСКВА 1993

Материалы серии отражают точку зрения авторов и не являются официальной позицией Института.

При использовании ссылка на материалы обязательна.

Редакционная группа:

В.А.Тишков (отв.ред.)

И.Г.Косиков

Н.А.Лопуленко

М.Ю.Мартынова

По вопросам приобретения материалов
обращаться по адресу: 117334, Москва,
Ленинский проспект, д.32а,
Институт этнологии и антропологии РАН,
тел.938-00-19

ПРАВОВОЙ СТАТУС И САМОУПРАВЛЕНИЕ У АБОРИГЕНОВ АЛЯСКИ

Федерально - туземные отношения в США (общие принципы).

Социально-экономические аспекты индейской политики США в XVIII-XX вв. схематично можно представить следующим образом. 1-й этап (XVIII - XIX вв.) - осуществление ассимиляторских целей путем переселения индейцев в резервации, отнятие у них земель для развития товарного сельскохозяйственного производства. 2-й этап - (начало XX в. - до 1945 г.) - попытки стимулировать ассимиляцию с помощью еще сохранившихся традиционных институтов, ориентация на индейскую общину и ее самоуправление. 3-й этап - (50-е гг. XX в.) - политика ликвидации общин и опеки над ними в интересах монополий и крупного капитала. 4-й этап (60 - 70-е гг.) - внимание к экономическому развитию резерваций силами индейского предпринимательства, центристская политика умеренной ассимиляции, восстановление опеки над общинами, помощь в становлении предпринимательства за счет удовлетворения территориальных претензий. 5-й этап (80-е гг.) - переход от опеки к партнерству, сокращение государственных субсидий общинам, развитие в них частного предпринимательства, ограничение их прав.

Как видно из этого краткого перечня, индейская политика правительства США на всем ее протяжении преследовала цель - сделать все возможное для ассимиляции индейцев в доминантном евроамериканском обществе. Методы ее осуществления варьировали, поскольку в обосновании этой политики лежали две теории. Одна из них рекомендовала ассимиляцию индейцев через их индивидуальное подключение к капиталистической экономике. Другая - через приспособление общин к нуждам экономического развития страны. Именно в различиях этих двух подходов к ассимиляции и кроется кажущаяся непоследовательность и противоречивость индейской политики в США.

С точки зрения права, взаимоотношения коренных народов США и государства исторически носили характер отношений опекаемого и опекуна. Уникальность их состоит в том, что государство полностью признает внутренний (внутригосударственный) суверенитет (независимость) аборигенных общин. Это в свою очередь основывается на признании наследного права туземцев на самоуправление внутри границ США.

Другой аспект взаимоотношений заключается в применении закона, принятого Конгрессом США, об абсолютной власти над общинами аборигенов и их членами. Эта власть распространяется главным образом на земельные права аборигенов, а также берет под контроль политическую деятельность туземных общин.

Однако обязательства, присущие такой связи между федеральным правительством и туземцами, меняются со временем и в соответствии со спецификой субъекта взаимоотношений. На первом месте стоит регулирование обязательств, касающихся интересов собственности, когда одна сторона представляет "законные" интересы собственности другой стороны и управляет ею. Это выливается в основном в управление ресурсами на территориях американских индейцев. Когда собственность не вовлечена в экономические отношения, тогда применяются термины "опека", "охрана", в противоположном случае используется термин "ответственность за доверие". Эта ответственность включает в себя контроль за

получением прибыли от сдачи в аренду природных ресурсов и за использованием ее для развития инфраструктуры аборигенных общин.

Еще один аспект федерально - туземных взаимоотношений состоит в том, что верховная власть государства может являться и часто является либо посредником, либо преградой во взаимоотношениях туземцев с властями тех штатов, где они проживают. Это влечет обязательство защиты их прав на ресурсы, на которые часто посягают местные власти, их племенного управления от влияния законов штата или от вторжения нетуземных структур в здравоохранение, образование или другие социальные сферы жизнедеятельности коренного населения.

Защита туземных земель и ресурсов (общее).

В соответствии с принципами федерального законодательства индейские привилегии на занимаемые ими по праву первооткрывателей и первопоселенцев земли являются основными из всех других групповых или племенных привилегий. Необходимо подчеркнуть, что они являются только групповыми или племенными, индивидуум не может обладать ими. Из этого права владения абсолютно исключена возможность свободной продажи занимаемой ими земли кому-либо, кроме федерального правительства или его представителя.

На практике это происходит следующим образом. Хотя аборигены имеют право занимать свои земли, правительство США также может передавать их другим субъектам. Однако законными правами на аборигенные земли не могли обладать ни какие-либо юридические лица, ни органы власти (в данном случае штатов), пока эти права не были им переданы самим федеральным правительством. С другой стороны, и аборигены, занимающие свои земли, не могли передавать юридические права на них никому, кроме правительства США. Другими словами, если право первооткрывателя владеть землей не дает им одновременно права и продавать (или отдавать) ее кому-либо, то же самое право охраняет ее от чьего-либо (кроме федерального правительства) посягательства.

Таким образом можно выделить три основных элемента в федерально-туземных отношениях по поводу прав на земли. Первое - это федеральное обязательство защищать аборигенные земли от вторжений или нарушений границ; второй - это право федеральной власти ликвидировать аборигенную собственность на землю (как правило с согласия племени). Такая ликвидация обычно является двустепенным процессом, включающим в себя отмену права занимать большую территорию в обмен на деньги, и признание права постоянной собственности на занятую впоследствии меньшую территорию. Последнее порождает третий элемент - это право на компенсацию за дальнейшее изъятие земель. Принципы аборигенных привилегий на земли приложимы и к Аляске.

Федерально - туземные отношения на Аляске.

Взаимоотношения туземцев Аляски с правительством США включают четыре специфических подхода в их реализации: 1) защита туземных земель и ресурсов; 2) развитие системы социальной защиты; 3) защита средств жизнеобеспечения; 4) содействие туземному самоуправлению. Здесь мы остановимся только на двух из них: защита туземных земель и ресурсов и туземное самоуправление.

Федерально - туземные отношения были узаконены в свое время многочисленными договорами, решениями об ассигновании и различными актами. Особенно много таких постановлений Конгресс США принял с 50-х гг. XX века. Многие из них напрямую или косвенно как туземцев США касались корен-

ного населения Аляски. Среди них: Гражданский Закон 1953 г. - (P.L. - 280), Закон об индейских гражданских правах (1968), Закон о соглашении по искам туземцев Аляски (1971), Закон о защите морских млекопитающих (1972), Закон о видах, подвергающихся опасности исчезновения (1973), Закон о финансировании индейцев (1974), Закон об индейском самоопределении и помощи системе образования (1975), Закон об усовершенствовании индейского здравоохранения (1976), Закон о пособиях на индейских детей (1978), Закон о племенном налоговом статусе (1982). Эта система законов и положений способствует и осуществлению программ, защищающих суверенный иммунитет, и дает преимущества туземному договорному праву.

Договор об уступке Аляски

Юридические проблемы стали возникать сразу же со времени подписания в 1867 г. между Россией и США Договора об уступке (продаже) Аляски. Статьи Ш и !У Договора и некоторые другие федеральные законы интерпретировались в двояком смысле и подтверждая, и отказывая туземцам Аляски в праве на земли. Эта путаница сначала основывалась на неясности статуса аборигенов Аляски в Договоре - первом официальном документе США, упоминавшем об их существовании.

Статья Ш Договора подразделяет обитателей Аляски на две категории: 1) "нецивилизованные" племена и 2) все другие обитатели. "Обитатели уступаемой территории, в соответствии с их выбором, ...могут возвратиться в Россию в течение трех лет; но если они предпочтут остаться на уступаемой территории, они, за исключением нецивилизованных туземных племен, будут допущены к обладанию всеми правами, преимуществами и иммунитетами граждан США и будут поддержаны в своем стремлении быть свободными, владеть своей собственностью и исповедовать свою религию. Нецивилизованные племена будут субъектами тех законов и постановлений, которые США могут время от времени принимать в отношении аборигенных племен этой страны".¹

Американские юристы и интерпретаторы этой статьи пришли к выводу, что если в ней признается существование "нецивилизованных" племен, то это подразумевает и существование "цивилизованных" племен. Кроме того, отмечается, что члены "нецивилизованных" племен не будут гражданами США. До закона о гражданстве 1924 г. "цивилизация" для туземцев Аляски обычно подразумевала и включала отказ от племенных отношений и образа жизни. Такое толкование статьи приводило к двоякому результату. Во-первых, в правах гражданства отказывалось одной группе населения (т.н. "нецивилизованным" племенам), а на собственность (на правах первооткрывателей и первопоселенцев) - другой группе (т.н. "цивилизованным", отказавшимся от туземного образа жизни).

По уставу Российско-Американской Компании обитатели территории подразделялись на три категории: зависимые, полу-зависимые, независимые. Первая категория - это те, кто воспринял русский образ жизни, жил в русских общинах, был женат или замужем за русским. Они считались подданными русского царя и обладали всеми правами российских граждан. Вторая категория - те, кто был связан с русскими время от времени, жил вблизи их общин, но отличался от зависимых своим отказом принять православие. Наконец, третья категория - туземцы, практически свободные от русского влияния. Целью Договора было признание первой категории гражданами США. По всей видимости, именно вторая и третья категории интерпретировались как "нецивилизованные племена" Договора.

С другой стороны, законодательство США того времени не различало "цивилизированные" и "нецивилизированные" племена. Степень цивилизации туземцев зависела не от восприятия ими другой культуры, а от степени разрыва индивидуума с туземной общиной. В юрисдикции США цивилизация, отказ от племенных связей и гражданство часто понимались однозначно, особенно в законах о натурализации. Поэтому некоторыми юристами различие между "нецивилизированными племенами" и "другими обитателями" трактовалось просто как стремление дать права гражданства новым жителям США туземного происхождения, а не создавать новую категорию "цивилизированных" племен, которая, кстати, и не упоминалась в Договоре. По всей видимости, такое толкование ближе всего к истине.

На Аляске различие между "цивилизированными" и "нецивилизированными" племенами было более важным в сфере системы образования и в области гражданских прав, чем в осуществлении основных принципов федерального индейского законодательства. Так, после принятия Закона Нельсона (1905 г.) было разрешено обучение в территориальных школах для "белых" "детей со смешанной кровью, которые вели цивилизованную жизнь". Образование же детей эскимосов и индейцев, ведущих традиционный образ жизни, оставалось под контролем БДИ (Бюро по делам индейцев).

Статья VI Договора об уступке провозглашала отказ России от любых прав на собственность в этом регионе, за исключением права индивидуальной частной собственности. В ней упоминались также другие виды собственности в частности резервационная и групповая. Это предназначалось специально для уничтожения прав Российско-Американской компании на ее корпоративную собственность. Однако, поскольку исконные права коренного населения находились под определением "племенных" или групповых, терминология соглашения иногда рассматривалась как уничтожение и аборигенного права.

Органический Акт

В 1884 г. Органический Акт привнес свою долю в путаницу об аборигенных правах на землю. Он фактически уравнивал исконных обитателей Аляски и приезжее население в их правах, провозгласив: "Индейцам или другим лицам в называемом районе не будет оказано препятствий во владении любыми землями, находящимися в их действительном пользовании или занятых ими, или заявленными ими, однако условия, при которых эти лица могут требовать права на такие земли, будут рассмотрены Конгрессом в будущем."²

Одни законодатели интерпретировали этот закон как подтверждение обязанности федерального правительства защищать туземные права, как поддержку status quo для аборигенов, следующего из Договора 1867 г. Этой же позиции придерживался и Верховный суд США. Местные же суды, увидели в нем разрешение аборигенам передавать права на землю нетуземцам.

Как бы там ни было, Органический Акт, защищая право "индейцев и других лиц" владеть аляскинской землей, невольно защищал два различных типа землевладения. Один тип - это владение на основе аборигенных привилегий, прав первооткрывателей и первопоселенцев. Другой - право частной собственности лиц туземного и нетуземного происхождения, основанное фактически на захвате или покупке земли, совершенных в недалеком прошлом. И признание Органическим Актом последнего права узаконивало отъятие этих земель и уничтожение туземных привилегий. Но поскольку аборигенные права в законодательстве еще не были отменены, такое постановление Органического Акта и внесло заметную путаницу в проблему прав коренного населения на землю.

Закон о штате Аляска

В 1958 г. был принят федеральный Закон об образовании штата Аляска, что также отразилось на взаимоотношениях государства с туземцами. В 4 разделе Закона говорилось: "Так как договор с США провозгласил (Аляску) штатом, и его народы дали согласие и провозгласили, что они навсегда отказываются от всех прав и привилегий... на любые земли или другую собственность, права или привилегии на которые могли быть у индейцев, эскимосов и алеутов (в дальнейшем называемых туземцами), или существующие у Соединенных Штатов, доверенных названными народами; что все такие земли или другая собственность, все права или привилегии, которые могут быть у названных туземцев или имеются у Соединенных Штатов, доверенных названными туземцами, будут существовать и оставаться под абсолютной юрисдикцией и контролем Соединенных Штатов... пока Конгресс подпишет или вознамерится подписать в дальнейшем (новое решение), кроме случаев, когда держателями (земли) за плату без разрешения на отчуждение являются туземцы-индивидуумы."³

Раздел 6 Закона позволил правительству нового штата изъять 102 млн. акров "пустых, незанятых и незарезервированных" общественных земель на Аляске. Туземцы активно протестовали против этого изъятия на основе своих прав продолжительного использования и первопоселенцев.

Права и привилегии туземцев Аляски до 1971 г. были теми же самыми, что и у индейцев в США вообще. Государство имело абсолютную власть как в ликвидации их, так и в защите их от нарушений какой-либо третьей стороной. Суды аккуратно следили за тем, чтобы обязательства федеральных властей тщательно исполнялись. Причем решения судов по каждому конкретному делу об исках коренных жителей развивало и укрепляло это законодательство практически, внося определенный вклад в фундаментальное обоснование и в теоретические разработки аборигенного права. Эти дела показывают, что хотя по всей Аляске туземцы и обладали законными правами на привилегии, однако им часто приходилось обращаться в суды, чтобы защитить их от посягательств со стороны.

Закон об удовлетворении исков коренного населения Аляски

Закон об удовлетворении исков туземцев Аляски (1971 г.), во-первых, отменил все неопределенности федерального опекуства, ликвидировал фрагментарность и запутанность предыдущих постановлений в отношении туземцев, как индивидуумов, так и организаций, имеющих права собственности на земли и ресурсы.

Во-вторых, система ответственности, отчета и контроля за деятельностью региональных корпораций, созданных по этому закону, препятствовала разбазариванию земель, необходимых для существования туземных общин. Закон ограничил возможность отчуждения акций деревенских и региональных корпораций. Размещение актива корпораций требовало одобрения двух третей акционеров и предоставляло несогласным право выкупа акций. Но поскольку акции не могли быть проданы до 1992 г., доля несогласных не могла быть выкуплена. Это означало, что они могли эффективно блокировать любые экстраординарные меры в отношении корпоративных активов. Закон подтверждал также право "максимального участия" для туземцев в принятии решений, которые могли повлиять на их право собственности на землю.

Положения закона требовали от региональных корпораций проверять статьи вложений и бюджеты деревенских корпораций в течение первых пяти лет

после его принятия. С другой стороны, меры предосторожности давали приоритет деревенским корпорациям перед региональными в использовании Аляскинского туземного фонда. Закон обязывал также извещать деревенские корпорации о продаже, сдаче в аренду или других сделках с землей перед окончательным их заключением в период 10 лет после его принятия. Если региональная корпорация наносила ущерб деревенской, то она была обязана его возместить.

Закон предусматривал также разделение 70% всех доходов, полученных от любых ресурсов, расположенных под поверхностью земли, а также от лесных ресурсов, среди всех 12 региональных корпораций. Он преследовал цель гарантировать справедливое распределение среди туземцев Аляски земель, переданных под его юрисдикцию. Однако будущее показало, что в этом положении было много недоработок. Например, не были разграничены понятия доход и прибыль, не были детально проработаны и другие чисто экономические моменты, что породило впоследствии массу судебных тяжб.

В области развития системы социальной защиты Закон 1971 г. проявил особую заботу. Поскольку туземцы Аляски находились среди наиболее неблагополучных граждан США, в нем отмечалось, что в первую очередь необходимо выполнение тех программ, которые направлены на улучшение систем образования и здравоохранения. Однако это не помешало федеральному правительству значительно сократить финансирование программ Бюро по делам индейцев именно в области образования.

Закон об исках подтверждал право туземцев Аляски руководствоваться общенациональным индейским законодательством, поэтому аляскинцы сразу же подпадали под действие целой серии законов с социальной направленностью. Это - Закон о финансировании индейцев (1974 г.), Закон об индейском самоопределении (1975 г.), Закон об усовершенствовании индейского здравоохранения (1976 г.), Закон о пособиях на индейских детей (1978 г.), которые различными способами признают субъектами программ помощи группы, общины, корпорации туземцев Аляски.

Традиционная система обеспечения благодаря Закону об исках подпадала под юрисдикцию многочисленных федеральных и международных постановлений о защите флоры и фауны. С одной стороны, Закон отменил преимущественные права туземцев на охоту и рыбную ловлю, с другой, наделив деревенские корпорации землями, дал возможность, в какой-то степени, сохранять традиционные ценности. Однако уже в 1980 г. Закон о консервации земель Аляски, представляющих национальный интерес, в какой-то степени защитил тех, чье существование зависит от использования возобновляемых ресурсов. Здесь столкнулись интересы федеральные и штата. Последний всячески изыскивает возможности для установления своей юрисдикции над рыболовством и охотой на федеральных землях. Фактически последний закон - это соглашение о правах туземцев Аляски на рыболовство и охоту, поскольку оно дало возможность туземному населению сельской части Аляски использовать природные ресурсы вне системы резерваций. Однако этот же закон дал такие же права и нетуземной части жителей штата.

Закон все-таки не решил вопроса о приоритете в управлении и распоряжении рыболовством и охотой не только между федеральным правительством и штатом, но и между штатом и его коренными жителями. Это явилось следствием того, что на Аляске почти отсутствуют резервации и, соответственно, нет законодательства, ограничивающего или запрещающего штату распоряжаться возобновляемыми ресурсами.

Эта проблема тесно связана с туземным самоуправлением на Аляске. Хотя Закон об исках не ставил специально вопроса о самоуправлении коренного

населения, однако им в качестве объекта федеральных программ были признаны туземные общины. Федеральное правительство в каждом случае особо решало вопрос об органе управления, с которым оно должно было иметь дело, осуществляя программы помощи и развития. В одних случаях общины туземцев были подчинены правительству штата, как, например, тлинкиты и хайда. В других случаях, - например, там, где имелись традиционные деревенские советы, должна была быть создана более формализованная система связи как с правительством штата, так и с федеральным.

Закон об исках не разрушал ранее принятых форм управления - либо традиционного, либо установленного Бюро по делам индейцев. Новые корпорации не стали органами ни политического, ни социального управления. Как правило органами местной власти являются либо организованные государством муниципалитеты, либо туземные советы. Иногда они действуют параллельно в одной и той же общине.

Уже с конца 50-х гг. Конгресс США обязал штат, в соответствии с Законом P.L. 280, взять на себя большую степень гражданской и юридической ответственности за коренное население Аляски. Закон об исках, несмотря на отсутствие в нем четких юридических критериев, еще более усилил позиции туземных органов власти в управлении землями деревенских корпораций.

Это дало возможность федеральному окружному суду Аляски в деле индейцев Тайонек постановить, что последние не подпадают под общую федеральную уголовную юрисдикцию, так как земли, которые они занимают, были вне ее компетенции, а управлялись племенным советом. Знаменательно, что это решение опиралось на более раннее постановление Верховного суда США, которое требует, чтобы туземной признавалась та земля, которой владеют или ее занимают индейская нация или племена индейцев. Земли деревенских корпораций, организованных соответственно Закону об исках, подпадали под это определение, разрешая осуществлять на них власть либо традиционных советов, либо управления, организованного БДИ.

Каков же основной результат Закона об исках в области защиты аборигенных земель и ресурсов? С одной стороны, была ликвидирована целая система исков аборигенов в суды различной инстанции, накопившиеся за последние 10 лет. Раздел 4 Закона гласит:

"а) все прежние передачи общественных земель и водных ареалов на Аляске или другие интересы в этом отношении (объекты) согласно федеральному закону и... согласно разделу бг Закона о штате Аляска будут считаться ликвидированными...

б) все аборигенные привилегии... и иски по аборигенным привилегиям на Аляске, основанные на использовании и первозаселении, включая затопленные земли под всей водной поверхностью и внутренние земли, и побережье, включая любые аборигенные охотничьи и рыболовные права, которые могут существовать, отменяются настоящим постановлением.

в) все иски против США, штата и всех других лиц, которые основаны на требованиях аборигенного права, привилегиях, на праве использования и первозаселения земель или водных ареалов на Аляске, или те, которые основаны на любом законе или договоре Соединенных Штатов, связанных с туземным использованием или первозаселением, или же те, которые основаны на законах любой другой нации, включая любые иски, которые ожидают решения любого, федерального либо штатного, суда или Комиссии по индейским искам, ликвидируются этим постановлением."⁴

С другой стороны, уже через два года федеральный суд по гражданским делам принял решение, что туземцы Аляски владели землями исторически и на

основе утвержденных законодательно аборигенных привилегий. Поэтому суд подтвердил право и обязанность федеральных властей защищать туземные интересы, заметив при этом, что аборигенное право на защиту границ не разрушено разделом 4 Закона об исках. Это, в свою очередь, повлекло признание судом того, что Закон не ставит под сомнение легитимность требований о защите границ землевладений. И если такое нарушение произошло, оно не должно оставаться без определенной компенсации. Кроме того, если раньше обращение в суд по поводу прав аборигенов на земли шло от имени федеральных властей, то теперь оно могло быть осуществлено от имени самих туземцев.

И хотя Закон об исках ликвидировал все прежние дела о правах на земли и компенсациях за ущерб, эта форма борьбы аборигенов получила свое развитие и продолжение. Показательным примером служит иск эскимосов-инупиат к компании АРКО, по которому эскимосы требовали от нее компенсаций за нарушение границ их территории, в которую они включили прибрежные воды морей Бофорта и Чукотского. После провала дела в окружном суде община передала его в суд по искам уже против Соединенных Штатов, требуя компенсации не только за нарушение границ, но и за невыполнение правительством своего опекунского долга, которое повлекло нарушение границ. Однако суд решил, что Соединенные Штаты не могут быть ответственными за нарушение своего опекунского долга, поскольку нет специального закона, разрешающего выплачивать правительством компенсацию за это. Решение стало окончательным, т.к. Верховный суд отказался рассматривать апелляцию по этому делу, опасаясь, по-видимому, прецедента.

Однако эскимосы продолжали отстаивать свои права на трехмильную зону прибрежных вод. Окружной суд Аляски отверг их требования на основании того, что интересы внешней политики, коммерческих связей и национальной обороны препятствуют осуществлению аборигенных прав на морское пространство в трехмильной зоне.

Таким образом можно сделать заключение, что хотя после принятия Закона об исках федеральное правительство сняло с себя обязанность защищать привилегии аборигенов Аляски, это совсем не означает, что связь его с туземцами прекратилась. За правительством сохранились ответственность за земли и ресурсы, за социальные и политические обязательства, принятые до или после этого закона.

Более того, Закон об исках значительно воздействует на взаимоотношения туземцев Аляски и федерального правительства. Федеральная экономическая и социальная помощь, системы туземного жизнеобеспечения и управления детерминированы законодательством на основе предварительно разработанных принципов, которые являются специфическими как для этой области взаимоотношений, так и для этой территории.

Самоуправление у коренных жителей США (общие принципы)

Остановимся кратко на основных принципах социально-политического положения коренного населения США. Индейцы, переселенные в резервации, не получили прав гражданства, а считались официально подопечными Соединенных Штатов. Их жизнь регламентировалась и регулировалась законами, которые принимал Конгресс США. Управление общинами осуществлялось чиновниками Бюро по делам индейцев, входившем в Министерство внутренних дел.

В 1924 г. был принят Закон о предоставлении индейцам гражданских прав, а Закон о реорганизации управления индейцами, принятый в 1934 г., гаран-

тировал им право создания своих общин. В его 16-й статье говорилось о необходимости создания в резервациях органов общинного самоуправления.

В 50-60-е гг. проводилась политика терминации - упразднения статусных льгот общин. Деятельность органов самоуправления в этот период свелась к защите земельной основы резерваций и просьбам о финансовой помощи, направляемым в федеральные органы власти.

Осуществляемая с начала 70-х гг. политика содействия самоопределению индейцев дала им возможность более успешного использования своих возможностей и прав. В настоящее время индейские общины являются относительно независимыми в административном отношении, занимая особое положение в политико-экономической структуре страны. Автономия (автономный статус) включает в себя особые привилегии, однако правительство обладает властью ликвидировать или защищать их. Этнокультурная специфика проявляется в некоторых социальных функциях, одна из них - регулирование собственного членства в общинах.

Министерством внутренних дел была разработана типовая форма общинной конституции. Члены общины принимали ее двумя третями голосов. Далее она утверждалась Министерством, после чего община считалась официально зарегистрированной. По своим политическим и социальным функциям община коренного населения США в корне отличается от традиционных общин, являясь совершенно новым социально-политическим образованием.

Самоуправление у туземцев Аляски

Интересы коренного населения Аляски представляет огромное количество как не связанных между собой, так и взаимосвязанных институтов. По функциям, целям и базисному финансированию их можно сгруппировать следующим образом: 1) органы местного самоуправления; 2) коммерческие корпорации; 3) некоммерческие корпорации социального обслуживания; 4) мультирегиональные политические организации.

Органы местного самоуправления

На Аляске существуют два вида органов местного самоуправления - образованные по законам штата и созданные по федеральному законодательству. Законы штата фактически только констатируют существование "туземцев", но не предоставляют их органам самоуправления юридической защиты для сохранения своего специфического статуса. Поэтому они не имеют гарантий оставаться сугубо туземными. К ним относятся муниципалитеты.

Муниципалитеты

Еще задолго до принятия Закона о создании штата Аляска Территориальный закон от 1915 г. признал "индейские деревни" в качестве единиц местного самоуправления, муниципий. Однако власть муниципалитетов того времени была ограничена по расовому признаку, поскольку собственность белых поселенцев на туземных землях не подпадала под юрисдикцию последних. Поэтому позже этот закон был отменен, а местное самоуправление было организовано по законам штата, которые были специально приняты для его развития.

Такие выгоды как постройка местных электростанций или образование каких-либо деловых корпораций часто стимулировали объединение общин в муниципалитеты. В настоящее время муниципалитеты обладают достаточно широ-

кими полномочиями, направленными, в первую очередь, на то, чтобы поддерживать традиционные формы самоуправления. В начале 70-х гг из 210 туземных общин, признанных Законом об исках, около 120 были организованы как муниципалитеты.

Однако организация местных органов власти по законам штата не дает гарантий сохранения туземной специфики в органах управления, поскольку они предусматривают равные права для всех жителей штата (туземцев и нетуземцев), в том числе и равное их представительство в органах управления. А это в условиях наплыва пришлого населения на Аляску в XX в. обязательно должно привести к утере туземцами ведущих позиций в органах местного самоуправления, и в конечном итоге - к пренебрежению их интересами.

Традиционное туземное самоуправление

Что касается узаконенных на федеральном уровне органов местной власти, то они являются исключительно туземными благодаря специфике федерального законодательства, защищающего суверенитет туземных общин. К ним принадлежат как традиционные, так и организованные по ИРА органы управления, а также Центральный совет тлинкитов и хайда.

Существуют три типа органов традиционного туземного самоуправления: 1) традиционные деревенские советы; 2) советы, созданные по Индейскому реорганизационному акту (ИРА); 3) Центральный совет тлинкитов и хайда. Закон о самоопределении подтвердил приоритет и дал гарантии традиционному местному самоуправлению.

Традиционные советы

Традиционные деревенские советы - это органы социального и политического контроля, которые еще существуют во многих отдаленных деревнях Аляски, хотя и в модифицированном виде. Примерно 90 общин управлялись ими до недавнего времени. Эти советы, если федеральным законодательством не предусмотрено иное, имеют право:

- 1) принимать и использовать собственные формы проведения выборов;
- 2) определять условия членства в общине;
- 3) регулировать семейные отношения членов общины;
- 4) устанавливать правила наследования;
- 5) собирать налоги;
- 6) регулировать права на собственность, на которую распространяется юрисдикция общины;
- 7) контролировать поведение членов племени посредством местного законодательства;
- 8) отправлять правосудие.⁵

Кроме того, общины, управляемые традиционными деревенскими советами, должны иметь местные конституции, одобренные большинством голосов на выборах, в которых необходимо участие, по крайней мере, 30% жителей, имеющих право голоса.

По типичной конституции традиционные органы власти имеют довольно широкие полномочия. В их числе обязательство "делать все для общего блага, ... и что не противоречит законодательствам государства и штата..."⁶ Они также имеют право вести дела с правительствами штата и государства, взимать налоги, плату и обложения для общинных нужд. Последние постановления были сделаны

для охраны общинной собственности от посягательств, особенно от посягательств более высоких органов власти.

Однако Гражданский закон P.L. 280 (1953 г.), статьи которого стали иметь юридическую силу на Аляске с 1958 г., резко ограничил власть традиционного управления, поскольку он распространял определенные меры гражданской и уголовной ответственности на коренных жителей и их земли.

Общины, организованные по Индейскому реорганизационному акту (ИРА)

Общины, основанные по ИРА, появились на Аляске в 1934 г. К 70м гг. таких общин было около 70. Однако часть из них не могла действовать в полную силу долгие годы из-за путаницы в законодательствах, сопровождавшей их деятельность. В частности встречались случаи, когда одна и та же община считалась одновременно и муниципалитетом, образованным по закону штата, и общиной, основанной по ИРА.

Раздел 16 Индейского реорганизационного акта разрешает любому индейскому племени, проживающему в резервации, организовываться для своего блага посредством принятия собственной конституции и соответствующих постановлений.⁷ Из-за того, что на Аляске было мало резерваций, в 1936 г. ее туземцам было разрешено организовываться либо на основе совместного поселения, либо на основе общих занятий, либо на основе совместного использования территории. Однако организуя свою жизнь по ИРА община не отказывалась от своих наследственных прав на самоуправление. В том же разделе говорится о том, что в добавление к власти, которой облечено по существующему закону любое племя или племенной совет, те из них, которые приняли свои конституции, будут обладать следующими правами:

- 1) использовать законные органы власти (советы);
- 2) предотвращать продажу, распоряжение, сдачу в аренду или в залог племенных земель без разрешения племени;
- 3) совершать сделки с федеральным, штатным и местным правительством.

По конституции одной из общин, принятой недавно, членство в общине определяется племенным органом управления, иногда с членом Комиссии по делам индейцев. Членство требует не менее 1/4 туземной крови. Правда, по более ранним конституциям других общин, требование о доли крови не встречалось, а членство определялось по переписным листам (т.е. учитывалось этническое самосознание). Дети члена общины становятся ее членами автоматически. Любые другие вопросы членства определяются общинным советом.

Как пишет Д.С.Кейс, трудно сказать, насколько эффективны были управленческие структуры ИРА в сельских и других общинах. С одной стороны, им, по-видимому, приходилось жертвовать возможностями эффективного политического контроля туземцев над своими собственными общинами или защитой туземных интересов. С другой стороны, они были стеснены ограниченностью финансовых средств, нерешенными законодательными проблемами, иногда негативным отношением администрации штата и амбивалентностью политики Министерства внутренних дел.⁸

Центральный совет тлинкитов и хайда

Центральный совет тлинкитов и хайда является уникальным органом самоуправления на Аляске. Он возник в ходе борьбы индейцев тлинкитов и хайда

за земли в юго-восточной части штата и вырос из недр Братства и Сестринства туземцев Аляски.

По своей конституции Центральный совет является "главным и высшим управляющим органом племен (тлинкитов и хайда)", защищает свое благосостояние и ограждает свою деятельность от посягательств, выпадающих на его долю, своим суверенитетом, признанным государством. После получения в 1968 г. прав на 7,5 млн. акров земель, статус совета как органа племенного управления был признан официально.

Основополагающими документами совета являются его конституция и правила выборов. Конституционно установленной функцией совета является: "...защита, сохранение и осуществление суверенных прав, власти, привилегий и иммунитета племен (тлинкитов и хайда) и все такие же другие права, привилегии и иммунитет, какими эти племена будут обладать или какие им будут гарантированы для поддержания и защиты благосостояния и управления племенами и их членами."⁹

В соответствии с конституцией и постановлениями Центральный совет: "...будет обладать суверенитетом и полной властью для принятия законов, чтобы управлять, проводить и руководить делами и собственностью племен, включая без ограничений следующее:

приобретать и располагать собственностью, реальной и личной, любыми и всеми средствами;

совершать переговоры и заключать контракты с любыми лицами... публично и privately;

нанимать квалифицированных лиц для осуществления профессионального и технического обслуживания, какое будет необходимо;

консультировать и консультироваться с любыми лицами... публично и privately относительно субъектов и дел, затрагивающих интересы племен..."

Центральный совет может также "даровать права... подчиненным группам или индивидуумам для выполнения функций управления или осуществления прав собственности племен или их членов..." и поддерживать строгий контроль за соблюдением племенного иммунитета.

Многие из конституционных положений о прагах Центрального совета сходны с таковыми же у органов власти, созданных по ИРА. Однако есть и одно существенное различие. Изменения, вносимые в правила выборов членов Центрального совета, должны быть одобрены Министерством внутренних дел.

Правила выборов в совет таковы. Каждая община выбирает одного делегата от каждой сотни членов племен, занесенных в списки избирателей. Вновь избранные делегаты представляются на ежегодной Генеральной Ассамблее Центрального совета. Выборы делегатов проходят каждый четный год, по крайней мере за 45 дней до собрания Генеральной Ассамблеи, состоящей из всех избранных делегатов. Полномочия делегата действуют два года. Правом голоса обладают туземцы, достигшие 18 лет и зарегистрированные в общинном списке избирателей.

Президент и шесть вице-президентов избираются каждый четный год из делегатов на Генеральной Ассамблее. Эти чиновники формируют исполнительный комитет, который осуществляет власть Центрального совета между ассамблеями. Исполнительный комитет может также созывать специальные ассамблеи, но не может изменять решения Центрального совета.

Поскольку Центральный совет тлинкитов и хайда все больше принимал на себя функций и ролей регионального племени, то в 1965 г. Конгресс США официально признал его органом власти союза этих племен, а в 1971 г. приня-

тием Закона об исках его официальный статус как туземной организации был вновь подтвержден.

В 1975 г. был принят Закон о самоопределении туземцев. По этому закону термин "племя" относится к какой-либо организованной группе или общине, обладающей особым статусом, позволяющим ей пользоваться теми программами, которые разрабатываются и осуществляются правительством США специально для коренного населения. "Племенная организация" такой группы является, наряду с другими критериями, "признанной формой" управления любого индейского племени".¹⁰ По Закону о самоопределении три основных современных вида объединений туземцев Аляски квалифицируются как "племена": региональные корпорации, созданные по Закону об удовлетворении исков, деревенские корпорации, созданные тогда же, и юридически признанные туземные общины.

Таким образом Центральный совет тлинкитов и хайда на федеральном уровне узаконен как руководящий орган этих племен для управления финансовыми средствами, выделенными правительством. в ответ на требования о компенсации за земли и воды. Признание Совета племенным образованием, однако, не влекло за собой отмену "племенного" статуса других групп индейцев данного региона. Совет тлинкитов и хайда является таким же органом власти, как традиционные советы или советы, основанные по ИРА, а также приравнивается к управляющим структурам региональных и деревенских корпораций по Закону об исках от 1971 г.

Основная деятельность Центрального совета в настоящее время заключается в получении и распоряжении фондами, выделяемыми правительствами штата и государства для нужд коренного населения. Для этого были созданы специальные организации, однако часть правительственных программ осуществлялась непосредственно самим Советом. Среди наиболее значительных можно назвать программу гуманитарного обслуживания, которая предусматривала создание специальной службы юридической помощи для стариков. Осуществлялись также программы помощи детям из семей с низкими и средними доходами, по образованию, по опекунству членов племен и их детей и др. С 1971 г. Центральный совет участвует в программах по улучшению качества жилья для коренного населения.

Из всех существующих видов туземного самоуправления, признанных официально, Центральный совет тлинкитов и хайда имеет наиболее разветвленную и обширную сеть программ социальной помощи. Однако его функции как управляющей структуры часто пересекаются с аналогичными традиционных советов или советов, организованных по ИРА. Особенно это типично для общин юго-восточной Аляски. Эти противоречия не носят, конечно, ярко выраженных форм, однако же Центральный совет обязан всегда считаться с мнением органов местного самоуправления, входящих в него общин, и, например, не может заключать контракты без их согласия. В других случаях, особенно, когда это касается управления официально полученными фондами, Центральный совет, безусловно, имеет приоритет и верховную власть. Таким образом мы видим здесь своеобразное разделение властей.

Подводя итоги обзора форм местного самоуправления у коренного населения Аляски следует отметить, что их объединяет общий статус - официальное признание туземными. Это влечет за собой и привилегии для них, заключающиеся в том, что они могут пользоваться фондами, предназначенными специально для социального развития коренного населения США.

Следует отметить также нечеткость критериев, по которым различаются эти формы самоуправления. Как уже говорилось выше, иногда общины подпа-

дали под двойное управление. Кроме того, введение штатом муниципалитетов на какое-то время подорвало систему управления, созданную по федеральному ИРА. Однако Закон о самоопределении ослабил эту тенденцию, поскольку он установил, что общины, управляемые традиционными советами и органами власти, созданными по ИРА, имеют приоритет при заключении соглашений с федеральным правительством. Это иногда обостряет конкуренцию между властями города или штата и традиционной общиной.

С другой стороны, некоторые исследователи утверждали, что "конкурентное управление", вытекающее из разных видов местных органов власти - "племенных" или "штатно-муниципальных" - может быть наиболее эффективным в сельских районах Аляски.

Касаясь вопроса соотношения органов власти муниципальных и ИРА следует заметить, что в некоторых крупных муниципалитетах штата советы по ИРА также осуществляют программы социального обслуживания. Например, в г.Ситке Общинная ассоциация Ситки контролирует племенной суд и разные другие институты. Индейская корпорация города Кетчикан руководит множеством программ, охватывающих проблемы культуры, здравоохранения, образования, отдыха, общинного развития и т.п., финансируемых федеральными органами. В Коцебу совет осуществляет программу помощи бедным.

С 1981 г. федеральное субсидирование различных программ сократилось. Это произошло и в связи с сокращением федерального бюджета, и в связи с ростом финансовой помощи муниципалитетам со стороны штата. Кроме того, законодательные органы штата периодически принимают постановления, направленные на расширение помощи местному самоуправлению. Однако эта помощь часто блокируется юридической казуистикой.

С начала 80х гг. наблюдается заметное возрождение, активизация советов, созданных по ИРА. Это, по-видимому, обусловлено дальнейшим развитием процессов, стимулированных Законом об удовлетворении исков туземцев Аляски. Общины по ИРА выиграли несколько процессов, связанных с охраной приоритетов коренного населения.

Сейчас на первый план выдвигается проблема защиты культурной самобытности туземных общин путем активизации политической власти органов самоуправления. Многими коренными американцами традиционные формы самоуправления рассматриваются как средство борьбы против недостатков соглашения об исках и как способ сохранения своего этнического своеобразия, а себя как народа.

Коммерческие корпорации

Коммерческие корпорации спорадически возникали на Аляске еще в начале XX в., например, оленеводческие компании. Начиная с 1936 г. корпорации стали создаваться в соответствии с разделом 17 Индейского реорганизационного акта. В настоящее время коренные жители Аляски имеют корпорации, организованные и по ИРА, и по соглашению об исках. Дальнейший анализ покажет сходство и различие их целей и функций.

Деревенские корпорации

По ИРА позволялось развивать деревенский бизнес и кооперативное движение. Разделы 16 и 17 Индейского реорганизационного акта гарантировали деревенской общине одновременно и самоуправление, и свободу предпринимательства как единой корпорации. Все жители деревни являлись одновременно и

членами своей корпорации. Таким образом во многих отдаленных деревнях совет является органом политической власти и экономического руководства, в чем подчинении находится даже местный магазин. Федеральные постановления о деревенских корпорациях дают право деревне и ее жителям "делать различного рода бизнес для их пользы".¹¹

Несмотря на довольно широкие полномочия, деревенской корпорации не разрешается продавать, закладывать или сдавать в аренду землю без одобрения правительственных органов. Пока бизнес и самоуправление не разделены, совет может с помощью специальных статей закона следить за сохранением суверенитета общин.

Кооперативные ассоциации

Кооперативные ассоциации создавались скорее на основе общих занятий, чем на основе общего географического места расселения, как деревенские корпорации. Например, кооператив в Хайдабурге был организован группой индейцев, связанных общим занятием в рыболовной индустрии. Целью кооператива было "содействие благосостоянию его членов благодаря экономическому и социальному сотрудничеству". Билль о правах кооператива в Хайдабурге гласил также, что совет не будет ограничивать "...права членов ассоциации, которые гарантированы им Конституцией США".¹² Таким образом мы видим, что этот кооператив имел некоторые черты органа местного самоуправления, однако сила этой ассоциации прежде всего основывается на ее экономической деятельности.

Корпорации по Закону об удовлетворении исков

Корпорации, организованные по Закону об удовлетворении исков туземцев Аляски возникли после 1971 г. Следует отметить, что этот закон прежде всего стал законом о земле. Его основная цель так отрегулировать требования туземцев Аляски, чтобы способствовать их реальной экономической и социальной защите. Земли и деньги должны были, хотя бы косвенно, удовлетворить некоторые их нужды. Это, однако, не отменяло федеральных и штатных программ помощи и развития.

В отличие от корпораций по ИРА, образованных в соответствии с федеральным законодательством, эти должны были формироваться в соответствии с законами штата. Другое их отличие в том, что первые, поскольку они были глубоко федеральным творением, имели ограниченный доступ к фондам и программам делового развития вне федеральных туземных программ. Последние имели все возможности, разрешенные Актом о деловых корпорациях Аляски. В результате они могли пользоваться и общественными и частными капиталами. С другой стороны, эти корпорации лишены федеральной защиты в случае неудачного бизнеса в стихии рынка.

Двойственный федерально - штатный статус корпораций, созданных по Закону об исках, делает проблематичным будущее федерально - туземных отношений на Аляске. Эта проблематичность основывается прежде всего на том, что в 1991 г. фонды региональных и деревенских корпораций становятся отчуждаемыми, и нетуземные акционеры смогут требовать участия в выборах директора корпорации. Это в свою очередь дает им возможность контролировать корпорацию. По настоящему закону не ясно, в какой момент может быть прекращен статус корпорации как туземной, а соответственно, она потеряет туземные привилегии. Так, например, Закон о самоопределении признает статус деревенских и региональных корпораций, образованных по Закону об исках,

"племенными", что, следовательно, дает им право на самоуправление до тех пор, пока существует "максимальное участие" туземцев в их делах. Когда же туземное участие перестает быть максимальным? Останется ли она туземной, если основной пакет акций будет контролироваться нетуземцами? А какой статус должна иметь корпорация, которую экономически контролируют нетуземцы, а большинство в органах самоуправления составляют туземцы? Или, наоборот, незначительное большинство туземных акционеров выберет нетуземный совет? Как определить, кто является туземцем и по каким критериям? Если федеральная опека корпораций закончится, как это отразится на органах самоуправления, бизнесе, кооперативах, на благосостоянии, экономическом развитии и на различных программах для туземцев Аляски?

Эти корпорации не смогли удовлетворить все социальные и экономические нужды своих акционеров. Закон об их создании требует от них прежде всего быть прибыльными предприятиями. Однако, как показала практика, они не могут быть просто прибыльными, хотя бы из-за ограниченности своих капиталов. Необходимость выполнять требования быть прибыльными чаще всего приводит просто к банкротству.

Некоммерческие организации

В 1964 г. был принят Акт об экономических возможностях, на основе которого во всех общинах коренного населения США были созданы агентства для осуществления программ помощи бедным, живущим в сельской местности. На Аляске эта работа началась под названием Программа общинной деятельности штата Аляска (ASCAP), позже переименованная в Программу деятельности сельских общин Аляски (Rur Al CAP). В 1966 г. по этой программе на Аляске начали организовывать региональные общинные ассоциации для выполнения Акта об экономических возможностях.

После принятия Закона об исках основной задачей программы для сельских общин Аляски остались проблемы общинного развития и обслуживания, которые осуществлялись через создание некоммерческих региональных ассоциаций, обладающих собственными администрациями и программами для получения фондов, необходимых для их деятельности. В результате эти структуры стали почти независимыми от самой Программы как в финансовом, так и в административном отношении, хотя для них и остаются общими интересы развития и защиты сельских общин Аляски.

В связи с федерально-туземными отношениями важно отметить, что ассоциации регионального развития были туземными организациями скорее фактически, чем формально. Они не устанавливали специальных правил членства в отличие от 12 корпораций, признанных официально туземными в Законе об исках.

Поскольку некоммерческие ассоциации во многом дублируют региональные органы власти, их функциональные характеристики приближаются к характеристикам "племенного" управления. С другой стороны, их независимый статус является более очевидным, чем их истинная функция проводника федеральных и штатных программ.

Как увидим ниже, эти ассоциации выполняют зачастую те же функции, которые ожидалось от региональных властей. Однако они не являются настоящими органами власти, т.к. не обладают ни политической, ни юридической силой, как штатные либо племенные органы управления.

Далее рассмотрим историю создания, задачи, статус и деятельность трех некоммерческих региональных ассоциаций, имеющих много как общих черт, так

и существенных различий: Конференция вождей индейцев-танана, Ассоциация туземцев Бристольского залива и Ассоциация Маниилак.

Конференция вождей индейцев-танана

Конференция вождей индейцев-танана имеет длительную, известную с 1912 г., историю и является преемником традиционной совещательной и руководящей Ассамблеи атапасского народа - индейцев, живущих во внутренних районах Аляски. В 1962 г. она была реорганизована в Конференцию вождей в связи с необходимостью усиления борьбы за права на земли, исконно использовавшиеся атапасками. и отчуждаемые у них по Закону о штате.

В настоящее время Конференция вождей танана является некоммерческой организацией, инкорпорированной в 1971 г. по законам штата Аляска со следующими целями:

- 1) контроль за соблюдением прав туземцев данного региона, которыми они обладают по законам США и штата Аляска;
- 2) подготовка информации о нуждах индейцев;
- 3) содействие разработке мер для справедливого урегулирования и решения туземных проблем, в том числе и земельных исков;
- 4) сохранение обычаев, фольклора, искусства и других культурных ценностей туземцев данного региона;
- 5) содействие общему благополучию туземцев, их физическому, экономическому и социальному благосостоянию;
- 6) поощрение лояльности туземцев Соединенным Штатам и штату Аляска;
- 7) воспитание гордости у туземцев за их наследие и традиции;
- 8) преодоление и ликвидация расовых предрассудков;
- 9) стремление к справедливости в осуществлении полномочий властными структурами штата.¹³

Членами Конференции могут быть только деревни-общины, заселенные данной группой индейцев. Каждая деревня выбирает одного представителя в Бюро директоров Конференции, каждый директор обладает одним голосом. Таких групповых членов - 42, следовательно, Бюро директоров насчитывает 42 человека. Полностью Бюро собирается один раз в год. Между этими собраниями Конференцией руководит Исполнительное бюро директоров, состоящее из президента Конференции, вице-президента, секретаря/казначей и одного представителя от каждой шести общин.

Поскольку территория, обслуживаемая Конференцией, очень велика, она поделена на шесть субрегионов. Директора, выбранные от каждой общины, составляют исполнительный комитет этого субрегиона.

Подобно Центральному совету тлинкитов и хайда Конференция вождей танана осуществляет широкий спектр федеральных и штатных программ для населения, очень широко разбросанного по обширной территории. Так, в 1984 г. из 225 человек персонала Конференции только 90 работало в Фербенксе, остальные 125 были рассредоточены по шести субрегионам.

Деятельность ассоциации осуществляется по нескольким направлениям: здравоохранение, образование и трудоустройство, община и естественные ресурсы, семья.

Служба здравоохранения обеспечивает медицинским обслуживанием коренных жителей через посредство 30 пунктов здравоохранения, находящихся в деревнях, и пяти субрегиональных центров здоровья. Она предоставляет также

общезитие тем пациентам, которые должны пройти длительное лечение в Фербенксе.

Служба образования и трудоустройства действует как связующее звено между работодателями и рабочей силой. Она также помогает материально бедным студентам

У службы общинных и естественных ресурсов наиболее широкая сфера деятельности. Здесь и проблемы использования земельных угодий, различных ресурсов, включающие руководство ими, и служба безопасности, и снабжение энергией, и жилищное строительство.

Служба семьи фокусирует свое внимание главным образом на благополучии туземных детей, осуществляет опекунские программы, программы дошкольного обучения детей от 3 до 5 лет.

Таким образом, поскольку деятельность Конференции вождей танана включает в себя различные направления, служащие развитию сельской Аляски, и разрабатывает для этого программы, подобно управляющим структурам, ее можно считать псевдоуправляющей организацией. Ее деревенские органы власти во многом сходны с таковыми, имеющимися на федеральном, штатном или "племенном" уровне. С другой стороны, Конференция не распространяет свою юрисдикцию на всю территорию, не посягает на местное законодательство и другие атрибуты индейского суверенитета. И хотя официально федеральными органами Конференция не признавалась племенной или индейской организацией, тем не менее фактически она является таковой, если учитывать Закон о самоопределении. А это дает ей возможность получать соответствующее финансовое обеспечение.

Ассоциация Маниилак

Ассоциация Маниилак была создана в 1963 г. сначала как Ассоциация туземцев северо-западной Аляски (NANA) в связи с проблемой земельных исков. Позже она слилась с еще несколькими организациями эскимосов и с 1972 г. является некоммерческой ассоциацией северо-запада Аляски. Ее деятельность включает в себя следующие задачи:

- 1) повышение экономического, социального и личного благосостояния, а также образовательного уровня жителей северо-западного региона Аляски;
- 2) помощь людям и общинам в планировании и использовании средств для повышения благосостояния людей;
- 3) коммерческая и некоммерческая деятельность для повышения благосостояния людей;
- 4) обеспечение социальными, культурными, образовательными, медицинскими и другими услугами для дальнейшего роста благосостояния людей северо-западного региона Аляски.¹⁴

Ассоциация контролируется Бюро директоров, которые представляют каждую из 11 деревень, входящую в нее. Директора назначаются племенными управлениями своих деревень и служат в этом качестве по одному году. Чиновники выбираются или назначаются Бюро. Служащими Бюро являются его председатель, президент, казначей, его помощник и секретарь с помощником. Председатель Бюро проводит все собрания и отвечает за то, чтобы оно контролировало все политические решения Ассоциации. Президент является главой исполнительной власти и отвечает за ежедневную деятельность ассоциации.

С 1983 г. в Ассоциации работал штат из 120 человек, осуществляя 34 разных программы через четыре отделения. В 1983 г. фонды ассоциации состояли

на 53,4% из субсидий штата, на 28,9% из федеральных источников и на 17,7% из частных фондов и других источников.

Хотя Манилик, так же как и Конференция, не признана официально "племенем" ни Законом о самоопределении, ни Законом об Индейском финансировании, косвенно она считается им, поскольку образована, контролируется, санкционируется, признается племенными органами власти своих членом - деревенскими общинами. Поэтому она может получать финансовую поддержку государства как туземная организация.

Четыре основных направления деятельности включают заботу о престарелых, развитие практического здравоохранения, социальное обслуживание (от различного типа пособий до предоставления убежищ для женщин в соответствии с программой борьбы с алкоголизмом и психиатрической помощи), а также развитие прибрежных ресурсов (включая обеспечение работой, образованием, жильем).

В рамках четвертого направления осуществляется программа поддержки племенных органов власти. Она предназначена для общин, заинтересованных в сохранении и укреплении традиционных форм управления. Ее штат из адвоката и его помощника обучает членов традиционных советов и советов, организованных по ИРА, их правам и привилегиям. По этой программе члены общин получают знания о традиционном праве, о местном контроле над правонарушениями.

Ассоциация Манилак предоставляет для жителей северо-запада Аляски множество таких услуг, которые обычно находятся в компетенции местных властей. Это - и региональное планирование, и здравоохранение, и социальное обслуживание. В этом отношении можно заметить сходство между местными органами власти и ассоциацией, если не формальное, то, по крайней мере, фактическое. Уникальной чертой этой ассоциации является то, что она не делит своих членом на туземцев и нетуземцев, а ее программы предназначены для всех жителей северо-запада.

Ассоциация туземцев Бристольского залива

Туземная Ассоциация Бристольского залива была образована в 1966г., а в 1969г. признана официально. Целью ассоциации было развивать региональное и деревенское управление на основе федеральных, частных и штатных фондов для повышения экономического и социального благосостояния и образовательного уровня населения региона. Ее членами стали жители двадцати деревень этого ареала. Каждый представитель деревни должен быть избран путем тайного голосования. Членом ассоциации может стать любой житель безотносительно цвета кожи и вероисповедания. Президент, вице-президент и секретарь-казначей избираются на ежегодных собраниях. Бюро директоров назначает главного исполнительного директора, отвечающего за работу корпорации между собраниями. Центральный офис находится в Анкоридже. Основное внимание ассоциации в начале деятельности уделялось борьбе с бедностью.

В 1973 г. в том же регионе была создана еще одна организация - Ассоциация туземцев Бристоль-Бэй, чьей главной целью стала помощь исключительно коренному населению. Однако поскольку направление деятельности обеих ассоциаций совпадали, в 1975 г. они слились в одну под названием Туземная ассоциация Бристольского залива. Своими целями она провозгласила: "развитие, восприятие, поддержка, финансирование, помощь, поощрение и другие способы содействия некоммерческим программам, проектам, институтам, способам и попыткам развития социальной, материальной, благотворительной, образова-

тельной, литературной и научной деятельности для блага туземного народа региона Бристольского залива".¹⁵

Члены ассоциации являются ее акционерами, а также акционерами деревенских корпораций этого региона. Акционерами могут быть те туземцы, в жилах которых не менее 1/4 крови коренных жителей. В 1986 г. для удобства администрирования регион был разделен на шесть субрегионов. Каждый субрегион посылает своего представителя в исполнительный комитет. Членами комитета являются также президент, вице-президент, секретарь и казначей. Исполнительный директор нанимается комитетом и отвечает за ежедневную деятельность ассоциации.

Ассоциация руководит несколькими программами, основанными Бюро по делам индейцев и администрацией, а ее деятельность идет по трем основным направлениям - региональное экономическое планирование, обучение и использование рабочей силы, дополнительное образование. До 1983 г. программы субсидировались исключительно государством и были направлены на помощь как туземцам, так и нетуземцам.

Ассоциация оказывает помощь и финансовую поддержку как муниципальным, так и традиционным формам самоуправления и поскольку многие области ее деятельности несут черты управляющей структуры, она может считаться одним из органов власти, если не законодательно, то функционально. Как и в случае с Конференцией вождей и Манилик, признание федеральным правительством ее особого статуса основывается только на признании особого статуса общин или коммерческих корпораций, ее составляющих. На основе Закона об исках она организовала коммерческую Корпорацию туземцев Бристоль-Бэй.

Хотя ассоциация является некоммерческой, ее члены - акционеры региональной и деревенской корпораций. Этим она отличается от двух других ассоциаций - Конференции вождей и Манилик, организованных скорее как консорциум объектов, управляемых либо традиционными туземными советами, либо советами, организованными по ИРА, чем как группа индивидуумов.

Сходство же этих трех ассоциаций в том, что они четко структурированы для достижения равного представительства от каждой деревни, которая в них входит.

Хотя эти организации и не являются политическими структурами в полном смысле этого слова, они, как видно из вышеизложенного, имеют возможность помогать общинам в развитии и укреплении органов власти, отстаивать суверенность "племенного" управления.

Более того, многие некоммерческие ассоциации имеют программы, дополняющие или корректирующие некоторые положения ИРА относительно деревенского самоуправления. Они также направлены на применение положений федерального законодательства, относящихся к туземному самоуправлению.

Мульти-региональные политические организации

Мульти-региональные туземные политические организации, главными из которых являются Федерация туземцев Аляски (AFN) и Братство туземцев Аляски (ANB), были созданы в ответ на важные политические проблемы своего времени и продолжают действовать и сегодня. Ни одна из этих организаций не признана правительством как "племя", они не руководят программами по ANCSA или по другим федеральным законам. Однако каждая из них защищает политические интересы коренного населения штата.

Мы не будем здесь подробно останавливаться на этих организациях.¹⁶ Отметим только, что Федерация туземцев Аляски, созданная в 1966 г. так же, как

коммерческие и некоммерческие организации, широко представляет интересы туземцев и сыграла огромную роль в подготовке и принятии Закона об исках.

Объединенные племена Аляски (UTA) - это политическая организация, идея которой возникла на конференции по проблемам Индейского реорганизационного акта, проводившейся в марте 1983 г. Через год на организационном собрании встретились представители 42 туземных деревень Аляски. Среди целей новой организации - использование механизма племенных органов власти для сохранения не только туземных земель, но и традиционных институтов для расширения местного самоуправления. Она стала как бы защитным консорциумом своих членов-общин и поэтому ее организационная структура аналогична структурам некоммерческих ассоциаций. Однако в противоположность к ним UTA стала чисто политическим защитником племенных интересов по всей Аляске.

Заключение

Политика и законодательные принципы отношений между коренным населением Аляски и правительством США продолжают оставаться уникальными. Здесь выделены только два аспекта этих взаимоотношений. Однако принципы, пригодные для решения проблем одного типа, не могут быть подходящими при решении проблем другого типа. Это видно из того, что проблема землепользования согласно Закону об исках не могла быть решена одновременно с проблемой туземного самоуправления, опирающегося на другие законодательные принципы, и определяемые другими законами. В результате, несмотря на принятие Закона об исках, продолжается борьба туземцев за стабильную экономику и социальное развитие. Аборигены не имеют права продавать свои земли кому-либо, кроме правительства США, т.е. правом распоряжаться землей обладает только государство. Аборигены имеют только преимущественное право занимать и использовать эти земли.

Последние акты, касающиеся туземцев Аляски, узаконивают их стремление к экономическому развитию, самоопределению, развитию сети социальных услуг. Постановления Конгресса, продолжение признания исполнительных органов местной власти (в частности, Закон о самоопределении) - все это указывает на продолжение федеральной политики, которая основывается на представлении о том, что племена и общины туземцев Аляски являются отличающимися в культурном отношении объектами со своими управленческими структурами, имеющими особые взаимоотношения с правительством США

Примечания

1. Case D.S. Alaska Natives and American Laws. Fairbanks, 1984, P.57-58.
- 2.Organic Act of May 17, 1884,23 Stat.24, Sec.8.
- 3.Alaska Statehood Act of July 1958, 72 Stat.339; Hensley W. Arctic Development and the Future of the Eskimo Society.- In: The Eskimo People Today and Tomorrow. Paris-The Hague, 1973, P.115.
- 4.43 USCA. 1603.
- 5.Cohen F. Handbook of Federal Indian Law. Charlottesville, 1982, P.246-257.
- 6.Case D.S. Op.cit., P.374.
- 7.25 USCA 476.
- 8.Case D.S. Op.cit., P.378.
- 9.Art.1, T and HOC Constitution, Note 58.
- 10.24 USCA 450 b (c).
- 11.Charters, Constitutions, and Bylaws of the Indian Tribes of North America. Greely, 1972, Note 37.
- 12.Ibid., Art.II, Sec.3(a) and 4(a).
- 13.Arnold R. Alaska Native Land Claims. Anchorage, 1976. P.98; Dena 'Nena'Henashi, Articles of Incorporation (Sept.,27,1971).
- 14.Articles of Incorporation, Maniilaq Association, Art.III (June 26, 1973).
- 15.Articles of Incorporation. Bristol Bay Native Association, Art.III, Jan.31, 1973.
- 16.Лопуленко Н.А. Коренное население Аляски: современное положение и борьба за равноправие. - Расы и народы, вып.7, М.,1977.

ЛИТЕРАТУРА

- Коренное население Америки в современном мире (под редакцией В.А.Тишкова). М., 1990.
- Стельмах В.Г., Тишков В.А., Чешко С.В. Тропою слез и надежд. М., 1990.
- Тишков В.А. К оценке исторических последствий индейско-европейских контактов. - Америка после Колумба: взаимодействие двух миров. М., 1992.
- Case D.S. Alaska Natives and American Laws. Fairbanks, 1984.