



Научный ежегодник Института философии и права
Уральского отделения Российской академии наук

2016. Том 16. Вып. 1, с. 135–149

<http://yearbook.uran.ru>

САМОУПРАВЛЕНИЕ КОРЕННЫХ НАРОДОВ В КАНАДЕ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ И ДИНАМИКА ПРАВОВОЙ БАЗЫ

УДК 342.25

Александр Алексеевич Ларичев

кандидат юридических наук, доцент,

заведующий кафедрой конституционного и муниципального права

Карельского филиала РАНХиГС при Президенте РФ, г. Петрозаводск.

E-mail: alexander.larichev@gmail.com

В статье рассмотрены особенности развития института самоуправления коренных народов Канады. Автором проведен анализ историко-правовых основ самоуправления коренных народов, а также система самоуправления индейцев, созданная в соответствии с действующим законодательством. Также отслежена динамика конституционно-правовых основ самоуправления коренных народов на современном этапе, выявлены модели развития института самоуправления в соответствии с господствующими политико-правовыми подходами к решению данного вопроса. Автор отмечает, что несмотря на значительные положительные изменения в отношении объема и содержания прав на самоуправление коренных народов Канады, в том числе расширение их на другие конституционно признаваемые этнические группы (метисов и инуитов), на сегодняшний день сохраняется ряд нерешенных проблем как правового, так и теоретического характера. Формы самоуправления коренных народов нуждаются в оптимизации с учетом мирового опыта в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: самоуправление коренных народов, опыт Канады, правовая база, концептуальные подходы.

Рассматривая формы самоуправления в Канаде, включая местное самоуправление, нельзя не остановиться на анализе самоуправления коренных народов Северной Америки, проживающих на территории страны. С правовой и политической точек зрения, автономия на решение местных вопросов данной группой населения отличается от юридической конструкции и источника муниципальной власти.

Конституционный Акт Канады 1982 г. [Constitution Act 1982] относит к коренным народам индейцев, эскимосов («инуитов») и метисов (ч. 2 ст. 35). В настоящее время в отношении индейцев более употребительным является словосочетание «Первые народы» («Первые нации», «First Nations»), что отражает многообразие индейских племен, а также нивелирует расовую окраску и известную ошибочность применяемого изначально термина. То же касается и эскимосов, которые в настоящее время во всех официальных юридических источниках именуется исходя из самоназвания этнической группы – «инуитами».

После колонизации земель Северной Америки существовавшие ранее у коренных народов институты политической организации и власти европейские государства долгое время игнорировали и подавляли [Wherrett 1999]. Вместе с тем уже в 1763 г. в Королевской прокламации Георга III была осуществлена попытка определения прав индейцев. В качестве одной из мер прокламацией устанавливалась линия, за которой колонистам запрещалось строительство новых поселений. В настоящее время продолжается дискуссия о том, являлся ли указанный документ временной уловкой Британского правительства, которая помогла снять напряжение между колонистами и индейцами, либо это было четким юридическим признанием за индейцами права на самоуправление на территориях их традиционного проживания [Calloway 2006: 93].

Так или иначе данный документ часто цитируют для обоснования права на самоуправление коренных народов в части формального признания его со стороны государства. Ссылка на Прокламацию дана в ст. 25 Хартии прав и свобод, которая является частью Конституции Канады.

Конституционный Акт Канады 1867 г. отнес статус индейцев и их земель к предмету ведения федерации (п. 24 ст. 91). Таким образом, в отличие от института местного самоуправления, который находится в исключительном ведении провинций и территорий (п.8 ст.92), вопросы автономии индейцев, в том числе территориальной, регулирует федеральный центр. Что касается метисов и инуитов, то их статус до недавнего времени фактически находился вне рамок конституционного и законодательного регулирования. На современном этапе их правовое положение также вызывает ряд вопросов.

В период после принятия Конституционного акта в 1871–1927 гг. федеральное правительство проводило активную работу по заключению с индейскими племенами договоров о цессии земель («The Numbered Treaties») [The Numbered Treaty... 2015]. Целью этих договоров было расширение территории Канадского доминиона и заселение новых земель колонистами. В обмен на уступку земель индейские племена получали материальную и ин-

фраструктурную помощь. Большинство договоров для коренного населения предусматривались различные льготы, включая освобождение от налогов. Однако на практике многие положения этих документов правительство нарушало. Наиболее ярким примером стало внедрение школ-интернатов вместо автономной системы образования для обучения детей индейцев, имевшее катастрофические последствия для многих племен [Carr-Steward 2001: 138].

Положения договоров с разными племенами также существенно различались по содержанию и не решали ряд важных вопросов, касающихся организации жизни индейских общин. В качестве попытки установить четкие «правила игры» в отношении коренного индейского населения в 1876 г. был принят федеральный закон – Акт об индейцах [Indian Act 1985], заменивший фрагментированное законодательство провинций (колоний до образования Конфедерации в 1867 г.). Этот Акт об индейцах, хотя и со значительными изменениями, действует до сих пор.

Актом прежде всего было введено понятие регистра индейцев (ст. 5), внесение в который распространяло на них права и обязанности, устанавливаемые законодательно. В отличие от США, где признание прав индейских племен может определять в том числе и правительство штата [Koenig, Stein 2008], введение регистра в Канаде является исключительной прерогативой федерального центра.

Актом также было дано определение «группы» (band) и «резервации» (reserve). Под «группой» понимается сообщество этнических индейцев. Следует отметить, что в отличие от законодательства ряда стран (включая Российскую Федерацию), где община коренных малочисленных народов отнесена к одному из видов некоммерческих организаций [Федеральный закон № 7-ФЗ 1996: ч. 3 ст. 2], в Канаде «группа» не является формой юридического лица. Она – особая самоуправленческая единица, признанная в качестве таковой правительством.

При этом «группой» может быть как отдельная, компактно проживающая община, так и совокупность граждан, рассредоточенных по территории, но имеющих принадлежность к «группе».

Несколько «групп» могут объединяться в так называемые «советы племен» (tribal councils). Однако подобные организации Актом об индейцах не регулируются. Их состав и функции определяются исключительно соглашениями групп, желающих образовать соответствующие союзы. Вместе с тем известна практика передачи некоторых функций органов управления группами советам племен [Joseph R., Joseph C.F. 2005].

В соответствии с законодательством и заключенными договорами, «группе» предоставляются участки земли – «резервации» и для расселения, и для иных нужд – охоты, рыболовства, земледелия. Многие «группы» осуществляют контроль над несколькими резервациями.

По смыслу положений Акта, земли резерваций принадлежат Короне (государству) и предоставляются сообществам индейцев (либо отдельные участки в их пределах – индивидуальным лицам) не в собственность, а в пользование. Министр профильного государственного органа – Департамента по

вопросам коренных народов и Севера (далее – Департамент) [Indigenous... 2016] , может выдавать сертификаты временного (occuration) либо постоянного (possession) пользования землями в резервациях, определять содержание предоставляемых ими прав, продлевать и аннулировать их (ст. 20). Право пользования землей должно быть подтверждено решением совета группы.

Наследники пользователя имеют возможность претендовать на продление соответствующего права, однако оно по смыслу закона не происходит автоматически (ч. 5 ст. 20).

Пользователь, либо группа лиц, не имеют права сдавать земли резервации в аренду, заключать иные договоры, касающиеся их использования лицами, не являющимися членами группы (ч. 1 ст. 28). Соответствующее разрешение может выдавать Министр на срок до одного года, или с разрешения совета группы на более длительный период (ч. 2 ст. 28). Согласно ст. 29 Акта, земли в резервациях не подлежат аресту или отчуждению по решению суда.

Индеец, теряющий право проживания на территории резервации, теряет и право пользования предоставленными ему землями. При этом ему предоставляется право в течение шести месяцев определить члена группы, которому переходят права пользования, либо передать данное право группе в целом (ч. 1 ст. 25). При отчуждении земель, на которых индейцем были произведены улучшения, соответствующему пользователю может выплачиваться компенсация (по решению Министра, либо из бюджета группы, либо новым пользователем) (ч. 2 ст. 25).

Группа индейцев имеет собственные органы управления, включая совет группы (band council), возглавляемый выборным вождем (chief) (ст. 74). Хотя Актом подробно расписана процедура формирования органов управления группой, положение в ч. 1 ст. 2 Акта делает данные процедуры «модельными», рекомендательными, поскольку в указанной статье определяется возможность формирования органов на основе «традиций» группы.

По мнению Дж. Грехема, предусматриваемая вариативность приводит к различным злоупотреблениям, когда должности вожди получают исключительно по наследству, а количество членов совета, занимающих оплачиваемые должности, и их процентное соотношение к представляемому населению превышает все мыслимые ограничения, устанавливаемые в Канаде для традиционных органов местного самоуправления [Graham 2010: 2]. В отличие от муниципальных органов деятельность органов индейских групп не подлежит контролю либо надзору со стороны комиссий по этике и специализированных судебных органов [Graham 2010: 2]. Субъектами контроля за деятельностью групп являются профильные федеральные органы государственной власти, однако в основном этот контроль сводится к наблюдению за расходованием бюджетных средств, выделяемых группам на различные нужды.

Недостаток контроля за внутренними управленческими процедурами компенсируется слабой автономией групп в отношении решения местных вопросов. Несмотря на то, что перечень вопросов, решаемых группами в

пределах резерваций, намного шире чем перечень, закрепляемый за органами местного самоуправления в большинстве провинций и территорий, фактическая их реализация ограничена необходимостью соблюдения предписаний правительства или Департамента (ст. 73, ч. 1 ст. 81, ч. 5 ст. 83 Акта об индейцах), либо согласования решений с соответствующими федеральными органами власти (ч. 4 ст. 83).

Автономия групп в решении местных вопросов также подрывается в реальности тем фактом, что у групп отсутствуют либо присутствуют в незначительном количестве собственные доходы. В соответствии с Актом об индейцах (ст. 87), «статусные» индейцы освобождаются от устанавливаемых федерацией и ее субъектами налогов (в частности налогов на доходы, собственность, наследство и т.д.). В то же время сами группы редко используют право на установление собственной системы налогообложения (ч. 1 ст. 83) на территории резерваций.

Освобождение от налогов среди представителей Первых народов считается одним из немногих привилегий, которых они добились в борьбе за свои права с Канадским государством [Graham 2010: 4]. Таким образом, слабая экономическая и инфраструктурная база приводит за редкими исключениями к серьезной зависимости групп от федеральных трансфертов на решение местных вопросов. Так, например, по данным финансового аудита 2014 г. групп индейцев в провинции Онтарио, собственные доходы групп составляют 31 процент в общей структуре доходов, а федеральное финансирование по различным каналам – 69% [Richards, Krass 2014: 4]. При этом данное значение является медианным, и в ряде случаев федеральная составляющая намного выше.

Поддержку функционирования групп в резервациях осуществляет федеральное правительство по разным направлениям, включая целевые субсидии на реализацию программ образования и здравоохранения, жилищное строительство и т.д. [Milke 2013: 9, 15].

В целом Акт об индейцах, как и система самоуправления, определяемая им, подвержены значительной критике как со стороны представителей коренного населения, так и специалистов.

Наибольшее раздражение коренных этнических групп вызывает деление индейцев на категории «статусных» и «нестатусных». «Нестатусные» индейцы, то есть не занесенные в регистр, не получают специальных прав (резервации земель, освобождения от налогообложения). При этом внесение той или иной группы в регистр отдано на усмотрение правительства Канады.

Кроме того, под действие Акта не подпадают другие конституционно определенные коренные этнические группы – метисы и инуиты. Суды Канады неоднократно признавали [Re Eskimos 1939]; [Daniels v. Canada 2013], что регулирование статуса данных групп населения подразумевается в контексте п. 24 ст. 91 Конституционного акта 1867 г. Однако их взаимоотношения с федеральным правительством продолжают находиться вне рамок, определяемых Актом об индейцах.

Критику также вызывает тот факт, что система резерваций изначально создавалась для скорейшей ассимиляции индейцев в основное население,

чего официальные власти и не скрывали [The Indian Act... 2015]. Многочисленные правовые ограничения, накладываемые на резидентов резерваций (включая рассмотренную выше невозможность полноценного владения землей в пределах резервации), делают жизнь там непривлекательной и подрывают инфраструктурную и экономическую базу самоуправления индейцев.

Попытки реформировать сложившуюся в соответствии с Актом об индейцах систему самоуправления предпринимались неоднократно, особенно активно обсуждение возможных вариантов шло во второй половине XX в. В 1969 г. премьер-министр Канады П. Трюдо выступил с инициативой об отмене самоуправления групп и передаче органам государственной власти провинций функций по жизнеобеспечению населения в резервациях.

План Трюдо [Statement... 1969] содержал такие позитивные меры как отмена дискриминационного разделения индейцев на «статусных» и «нестатусных» и передача земель в резервациях в частную собственность. Эта попытка премьера отменить самоуправление и приравнять правовое положение индейцев к остальным гражданам Канады вызвала недовольство представителей коренного населения.

В ходе конституционной реформы начала 1980-х гг. в ст. 35 Конституционного акта 1982 г. было включено положение о признании «исконных и договорных прав коренного населения» (aboriginal and treaty rights), что привело к дискуссии об утверждении таким образом и права на самоуправление, причем в отношении не только индейцев, но и других конституционно определенных этнических групп.

Вместе с тем в статье не содержится разъяснение состава и содержания указанных прав. В Хартию прав и свобод, которая является составной частью Конституции Канады, в свою очередь, было включено положение о недопущении отмены или умаления соответствующих прав, без их конкретизации (ст. 25).

По мнению канадского конституционалиста П. Хогга, тот факт, что ст. 35 не включена в Хартию прав и свобод, не позволяет рассматривать расширительно соответствующие права, а возможности их защиты ограничены в отличие от индивидуальных прав, закрепленных Хартией [Hogg 2003: 631].

С этим подходом не согласны Т. Мортон и Р. Кнопфф, которые полагают, что ст. 35 следует рассматривать в совокупности с положениями и подходами Хартии к защите индивидуальных прав граждан [Morton, Knopff 2000: 42]. В свою очередь, по мнению К. Макнила, включение положений ст. 35 в основной текст Конституции предполагает наличие в нем права на самоуправление, которое не могло быть зафиксировано в Хартии [McNeil 1996: 67].

Внесение права на самоуправление коренных народов в текст Конституции обсуждалось в ходе переговоров по изменению Конституции в 1987 г. (Мич-лейкское соглашение) и в 1992 г. (Шарлоттаунское соглашение). Однако изменения так и не были реализованы [Wherrett 1999].

С 1995 г. правительство Канады, ссылаясь на ст. 35 Конституционного Акта 1982 г., руководствуется специально разработанной директивой «По-

ложение о неотъемлемом праве на самоуправление» [The Government of Canada... 1995]. Положение ограничивает реализацию данного права моделью, в соответствии с которой соответствующие полномочия делегируются общинам от Короны. Процедура предусматривает заключение специальных договоров с федеральным (в ряде случаев – региональным) правительством.

Положение распространяется в равной степени как на статусных, так и нестатусных индейцев, а также на метисов и инуитов. Что касается индейских групп, то соблюдение процедур и заключение договоров в соответствии с Положением позволяет им выйти из-под регулирования вопросов самоуправления, установленных Актом об индейцах.

По информации Департамента по вопросам коренных народов Севера на 2016 г. правительством было заключено 22 соглашения о самоуправлении, признающих широкий спектр прав этнических групп и распространяющихся на 36 общин коренных народов по всей Канаде.

18 из 22 соглашений являются частями так называемых «всеобъемлющих соглашений о разделе собственности на земли» [Fact Sheet... 2016]. С учетом этого следует отметить, что земельные вопросы во многих случаях являются основным драйвером договорного процесса, что влечет за собой восприятие института самоуправления в качестве прикладного (и подчас вторичного) инструмента для решения хозяйственных вопросов на «отстаиваемой» территории, а не самостоятельной формы выражения особого статуса коренных народов в целях сохранения их культуры и традиций.

Результатом соглашений тем не менее стало появление новых единиц самоуправления как общинного типа, так и более крупных, включая создание в 1999 г. новой территории в составе Канады – Нунавута (региона преимущественного проживания инуитов).

В Квебеке из-под действия Акта об индейцах выведено девять общин племени Кри. В настоящее время объединение общин в субрегиональное правительство регулирует договор 2008 г.

Еще одной формой самоуправления являются так называемые «секторальные соглашения», предусматривающие не полный, а частичный вывод регулирования местных вопросов из-под действия Акта об индейцах. Примером такого подхода может быть соглашение по вопросам образования с племенем Ми'кмак в провинции Новая Шотландия.

Разработанный правительством модельный Порядок землепользования позволяет присоединившимся к нему группам, находящимся под юрисдикцией Акта, использовать альтернативный механизм, считающийся «более эффективным» [Fact Sheet... 2016].

Несмотря на изменение политики федерального центра по отношению к коренным народам дискуссия вокруг возможных форм их автономии и самоуправления продолжается.

Очевидно, что политика федерального центра нацелена на оформление самоуправления индейцев и иных коренных этнических групп в виде *территориальных автономий* с различным статусом – от муниципального до субрегионального.

Примером такой автономии, помимо вышеуказанных, является округ самоуправления индейцев Сешелт, созданный на территории провинции Британская Колумбия в соответствии с федеральным законом [Sechelt Indian Band... 1986] еще до принятия «Положения о неотъемлемом праве на самоуправление». Несмотря на более высокий статус (наличие собственной «конституции», расширенные полномочия органов управления и возможность принимать собственные законодательные акты) Сешелт фактически смоделирован по типу муниципалитета с особым статусом.

В качестве примера двухуровневой модели самоуправления можно привести административный округ Кативик (Administration régionale Kativik) в провинции Квебек, являющийся территориальной формой субрегионального самоуправления инуитов. В состав округа помимо «неинкорпорированных» территорий (то есть не имеющих автономного местного самоуправления) входят и отдельные муниципалитеты, образованные по национальному принципу [Kativik... 2016].

Процесс формирования территориальных автономий коренных народов различных типов можно считать положительным, поскольку, во-первых, он с учетом динамики конституционного регулирования распространяется не только на индейцев, но и на иные в прошлом игнорируемые группы коренного населения: инуитов и метисов. Во-вторых, диверсификация территориальной организации, институциональных форм и функционального наполнения самоуправления коренных народов является положительным фактором потому, что позволяет внедрить оптимальные механизмы самоуправления с учетом конкретных условий жизнедеятельности тех или иных этнических групп.

Такой подход вместе с тем вызывает критику сторонников более «глубокой» автономии коренного населения. Причиной недовольства является фактическая подчиненность создаваемых автономий не только федеральному центру, но и провинциям, на территориях которых они создаются.

Как указывалось выше, с конституционной точки зрения, формы самоуправления коренных народов должен регулировать исключительно федеральный центр. При этом создание административно-управленческих единиц на территории провинций, не подпадающих под действие Акта об индейцах, влечет за собой распространение на них регионального законодательства (что, например, видно по формулировкам того же федерального закона о самоуправлении Сешелт) [Sechelt Indian Band... 1986: 38].

Тенденция к усилению роли провинций в решении вопросов коренного населения находит правовую поддержку. Так, изначально, согласно ст. 88 Акта об индейцах, только имевшее «общий характер» законодательство провинций могло затрагивать статус индейцев. Исходя из трактовки этой статьи, данной Верховным судом Канады в ряде решений [Kruger v. R 1978]; [Dick v. R 1985], региональные законы, регулирующие отдельные аспекты прав коренных народов, не противоречат Конституции в силу того, что «лишь малочисленная часть актов может носить действительно универсальный характер». Применительно к инуитам и метисам нет и этих законодательных ограничений [Hogg 2003: 598-599].

С другой стороны, участие провинций и территорий в формировании территориальных автономий коренных народов оправдано тем фактом, что их появление влечет за собой изменение правового статуса земельного фонда, динамику финансовой и материальной инфраструктуры регионов, планирования и управления их социально-экономическим развитием.

По мнению Т. Даст, серьезную роль в рассматриваемом процессе должны играть и муниципалитеты, интересы которых при создании новых административно-территориальных единиц самоуправления коренного населения затрагиваются в первую очередь. Муниципалитеты помимо согласования условий по решению местных вопросов на «отделяемых» территориях должны иметь право на получение компенсации выпадающих доходов от сбора налогов и перестройки механизма муниципального управления в новых условиях [Dust 1995: X].

Тенденция по встраиванию «самоуправления» в существующую систему государственного и муниципального управления Канады (пусть и с определенными оговорками), безусловно, не может радовать также ту часть представителей коренного населения, которую в принципе не устраивает их субординация Канадскому государству.

Как считает Дж. Уерретт, некоторые коренные народы указывают на самоуправление как на «врожденное» право, возникшее в результате долговременного владения и управления землями до прибытия европейских колонистов. Суверенитет и самоуправление является, по их мнению, обязанностями, налагаемыми на них Творцом и духовной связью с землей [Wherrett 1999].

По мнению К. Эткин, противоречие в подходах к самоуправлению обусловлено не только спором о его источнике, но и разным политическим, правовым и экономическим мировоззрением у представителей коренных народов и потомков британских и французских колонистов. К формам и системам самоуправления коренных народов неприменимы либо не всегда применимы стандарты «собственности на землю», «демократических выборов» и прочие атрибуты общественного и экономического строя, навязываемые Канадским государством [Etkin 1988: 75-76]. На схожую проблему указывают и специалисты, изучающие статус аборигенного населения в США [Wrone 1986].

Не удивительно, что в современной Канаде присутствуют группы коренного населения, не приемлющие договорные или законодательные формы получения автономии на условиях, согласуемых с правительством Канады.

Так, например, в 2014 г. индейское племя Нипписинг в провинции Онтарио приняло собственную конституцию [Nippising First Nation... 2014] в обход Акта об индейцах и федерального Положения о самоуправлении. Пока этот документ еще не обжалован в суде. Его конституционность и значимость для процесса развития института самоуправления коренных народов в Канаде предстоит оценить в будущем.

Таким образом, следует отметить, что становление и развитие института самоуправления коренных народов в Канаде имеет длительную историю. Отмечено это борьбой не только за осуществление связанных прав, но

и за признание представителей соответствующих народов в качестве полноправных участников договорных процессов в сфере государственного и общественного строительства в целом.

От ситуации, при которой в условиях неравности сторон договорного процесса Короной принимались односторонние решения относительно статуса коренных народов и пределов их автономии, эволюция политико-правовой среды Канады привела к становлению более зрелых форм самоуправления аборигенных народов и оформлению договорных отношений между ними и Канадским государством на новых, более справедливых условиях.

Вместе с тем отсутствие четкого представления о содержании категорий «самоуправление» и «право на самоуправление», концептуальных подходов к его фактическому воплощению приводит к «сползанию» внедряемых на практике форм к традиционным механизмам регионального, субрегионального и муниципального управления Канады. Это вызывает отторжение у части коренного населения, не желающего встраиваться в действующий государственно-управленческий механизм.

Канадское государство, как и ранее, продолжает определять «правила игры», выработывая и предлагая доступные коренным народам формы самоуправления. Налицо также попытка со стороны органов государственной власти федерации и провинций тщательно регулировать строение и функционирование создаваемых институтов, что не соответствует самому принципу «самоуправления».

Как верно отмечает профессор В.А. Кряжков, применительно к российскому опыту правового регулирования статуса общин коренных малочисленных народов «чрезмерная подробность и жесткость урегулирования порядка внутренней организации и деятельности общины... противоречит праву на общественное (общинное) самоуправление... Вопросы членства, условия пребывания в общине (в том числе ведения каждым ее членом традиционного образа жизни и осуществления традиционного хозяйствования), выхода из нее – внутренние вопросы самой общины как формы самоорганизации лиц, в нее входящих...» [Кряжков 2015: 49-58].

Еще одной проблемой для развития институтов самоуправления коренных народов в Канаде является отсутствие четкого закрепления права на самоуправление в Конституции, а соответственно и системы гарантий реализации этого права, определяемых конституционно. В свете этого представляется, что суды Канады, в частности и Верховный суд, обладающий широкими полномочиями по трактовке конституционных положений, должны взять на себя более активную роль по уточнению содержания «аборигенных прав», в том числе права на самоуправление.

Следует отметить, что в процессе поиска ответов на решение проблемы самоуправления коренных народов как в правовой и политической науке, так и в официальной аналитике Канады, принято опираться на внутренние источники без ссылки на международные акты и зарубежный опыт в соответствующей сфере.

Более того, Канада несмотря на положительную риторику в отношении разработки международных документов, касающихся статуса аборигенных

народов, отказалась внедрять положения большинства из них, включая Декларацию ООН о правах коренных народов 2007 г., ссылаясь на то, что стандарты обеспечения прав этих этнических групп, включая право на самоуправление, в соответствии с национальным законодательством являются более высокими [Lightfoot 2010: 96], а ряд принципиальных положений Декларации ООН противоречит Конституции Канады [Open Letter... 2008].

В частности, правительство Канады не устраивает необходимость проведения обязательных консультаций с коренными народами перед принятием решений по общеполитическим вопросам, которые могут затрагивать их статус (ст. 19), а также устанавливаемая Декларацией возможность для коренных народов требовать реституции прав на земли или получение компенсации за них (ст. 26, 28) [Factbox... 2015]. Это может привести к пересмотру итогов уже заключенных договоров и соглашений.

Проанализированный опыт развития института самоуправления коренных народов в Канаде показывает, что реальность далека от идеальной картины «высоких стандартов» реализации соответствующего права, видения которой придерживается правительство. Представляется в связи с этим, что работа по внедрению международных стандартов должна проводиться, поскольку ситуация с самоуправлением коренных народов в Канаде является пусть и своеобразной, но не уникальной, и имеет потенциал к разрешению на основе комплексного подхода, с учетом в том числе анализа мировых тенденций в указанной сфере.

Материал представлен в редколлегию 09.09.2015 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Кряжков В.А. 2015. Законодательство об общинах коренных малочисленных народов севера как развивающаяся система // Государство и право. № 11. С. 49-58.
- Calloway C. 2006. *The Scratch of a Pen: 1763 and the Transformation of North America*. New York : Oxford Univ. Press. 219 p.
- Carr-Steward S. 2001. A Treaty Right to Education // *Canadian Journal of Education*. Vol. 26, № 2. P. 125-143.
- Dust T. 1995. *The Impact of Aboriginal Land Claims and Self-government on Canadian Municipalities: The Local Government Perspective / Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research Project*. September 1995. Toronto : ICURR PRESS. 82 p.
- Etkin C. 1988. *The Sechelt Indian Band: An Analysis of a New Form of Native Self-Government* // *The Canadian Journal of Native Studies*. Vol. 8, № 1. P. 73-105.
- Factbox: What is the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.canada.com/nationalpost/news/story.html?id=eec0b550-e95a-492b-8801-6ede20a2d35e> (дата обращения: 28.12.2015).
- Fact Sheet: Aboriginal Self-Government, 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100016293/1100100016294> (дата обращения: 07.01.2016).
- Graham J. 2010. *The First Nation Governance System: A Brake on Closing the Community Well-being Gap / Institute on Governance*. Ottawa. 10 p.
- Hogg P. 2003. *Constitutional Law of Canada*. Scarborough, Ontario : Thomson Canada Limited. 1357 p.

Indigenous and Northern Affairs Canada, 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100010002/1100100010021> (дата обращения: 06.01.2016).

Joseph R., Joseph C.F. 2005. Indigenous Corporate Training: Working Effectively with Aboriginal People. Port Coquitlam, BC : Indigenous Corporate Training. 182 p.

Kativik Regional Government, 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.krg.ca> (дата обращения: 09.01.2016).

Koenig A., Stein J. 2008. Federalism and the State Recognition of Native American Tribes: A Survey of State-Recognized Tribes and State Recognition Processes across the United States // Santa Clara Law Review. Vol. 48, № 1. P. 77-153.

Lightfoot S. 2010. Emerging International Indigenous Rights Norms and «Over-compliance» in New Zealand and Canada // Political Science. Vol. 62, № 1. P. 84-104.

McNeil K. 1996. Aboriginal Governments and the Canadian Charter of Rights and Freedoms // Osgoode Hall Law Journal. Vol. 34, № 1. P. 61-99.

Milke M. 2013. Ever Higher: Government Spending on Canada's Aboriginals Since 1947. Vancouver : Fraser Institute. 46 p.

Morton F.L., Knopff R. 2000. The Charter Revolution and the Court Party. Toronto : Broadview Press. 227 p.

Nipissing First Nation Passes First Ontario Aboriginal Constitution, 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cbc.ca/news/canada/sudbury/nipissing-first-nation-passes-first-ontario-aboriginal-constitution-1.2505488> (дата обращения: 04.01.2016).

Open Letter–UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Canada Needs to Implement This New Human Rights Instrument, 2008 [Электронный ресурс] // NationTalk. URL: <http://www.nationtalk.ca/modules/news/article.php?storyid=9167> (дата обращения: 07.01.2016).

Richards J., Krass M. 2014. First Nations Own-Source Revenue: How is the Money Spent? Toronto : C.D. Howe Institute. 18 p.

Statement of the Government of Canada on Indian policy (The White Paper), 1969 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100010189/1100100010191#chp9> (дата обращения: 29.12.2015).

The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government, 1995 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100031843/1100100031844> (дата обращения: 29.12.2015).

The Indian Act: an Indigenous Foundation's overview, 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/government-policy/the-indian-act.html#origins> (дата обращения: 28.12.2015).

The Numbered Treaty Overview, 2015 [Электронный ресурс] // Canada in the making. URL: http://www.canadiana.ca/citm/specifique/numtreatyoverview_e.html (дата обращения: 25.12.2015).

Wherrett J. 1999. Aboriginal Self-Government [Электронный ресурс] / Library of Parliament. URL: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/962-e.htm> (дата обращения: 27.12.2015).

Wrone D. 1986. Indian Treaties and the Democratic Idea // Wisconsin Magazine of History. Vol. 70, № 2. P. 83-106.

Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

Constitution Act 1982. Consolidation of Constitution Acts, 1867 to 1982 [Электронный ресурс] // Department of Justice of Canada. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/Const> (дата обращения: 09.01.2016).

Sechelt Indian Band Self-Government Act 1986, C. 27 [Электронный ресурс]. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/s-6.6/page-3.html> (дата обращения: 11.01.2016).

Indian Act 1985, C. I-5 [Электронный ресурс]. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-5/FullText.html> (дата обращения: 03.01.2016).

Daniels v. Canada [2013] FCR 6 [Электронный ресурс]. URL: http://www.blg.com/en/newsandpublications/publication_3794 (дата обращения: 03.01.2016).

Dick v. R [1985] 2 SCR 309 [Электронный ресурс]. URL: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/89/index.do> (дата обращения: 03.01.2016).

Kruger v. R [1978] 1 SCR 104 [Электронный ресурс]. URL: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2569/index.do> (дата обращения: 03.01.2016).

Re Eskimos [1939] 2 DLR 417; [1939] SCR 104 [Электронный ресурс]. URL: <http://caid.ca/EskDec1939.pdf> (дата обращения: 03.01.2016).

References

Calloway C. *The Scratch of a Pen: 1763 and the Transformation of North America*, New York, Oxford Univ. Press, 2006, 219 p.

Carr-Steward S. A Treaty Right to Education, *Canadian Journal of Education*, 2001, vol. 26, no. 2, pp. 125-143.

Constitution Act 1982. Consolidation of Constitution Acts, 1867 to 1982, available at: <http://laws.justice.gc.ca/eng/Const> (accessed 9 January 2016).

Daniels v. Canada [2013] FCR 6, available at: http://www.blg.com/en/newsandpublications/publication_3794 (accessed 3 January 2016).

Dick v. R [1985] 2 SCR 309, available at: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/89/index.do> (accessed 3 January 2016).

Dust T. *The Impact of Aboriginal Land Claims and Self-government on Canadian Municipalities: The Local Government Perspective* / Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research Project, September 1995, Toronto, ICURR PRESS, 1995, 82 p.

Etkin C. The Sechelt Indian Band: An Analysis of a New Form of Native Self-Government, *The Canadian Journal of Native Studies*, 1988, vol. 8, no. 1, pp. 73-105.

Factbox: What is the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples?, available at: <http://www.canada.com/nationalpost/news/story.html?id=eec0b550-e95a-492b-8801-6ede20a2d35e> (accessed 28 December 2015).

Fact Sheet: Aboriginal Self-Government, available at: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100016293/1100100016294> (accessed 7 January 2016).

Federal'nyj zakon ot 12 janvarja 1996 goda № 7-FZ «O nekommercheskih organizacijah» [The Federal Law of January 12, 1996 No.7-FZ On Non-Profit Organizations], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federacii*, 1996, no. 3, art. 145. (in Russ.).

Graham J. *The First Nation Governance System: A Brake on Closing the Community Well-being Gap*/Institute on Governance, Ottawa, 2010, 10 p.

Hogg P. *Constitutional Law of Canada*, Scarborough, Ontario, Thomson Canada Limited, 2003, 1357 p.

Indian Act, RSC 1985, C. I-5, available at: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-5/FullText.html> (accessed 3 January 2016).

Indigenous and Northern Affairs Canada, available at: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100010002/1100100010021> (accessed 6 January 2016).

Joseph R., Joseph C.F. *Indigenous Corporate Training: Working Effectively with Aboriginal People*, Port Coquitlam, BC, Indigenous Corporate Training, 2005, 182 p.

Kativik Regional Government, available at: <http://www.krg.ca> (accessed 9 January 2016).

Koenig A., Stein J. Federalism and the State Recognition of Native American Tribes: A Survey of State-Recognized Tribes and State Recognition Processes across the United States, *Santa Clara Law Review*, 2008, vol. 48, no. 1, pp. 77-153.

Krjzhkov V.A. *Zakonodatel' stvo ob obshhinah korenykh malochislennykh narodov severa kak razvivajushhajasja sistema* [Legislation on indigenous communities of the North as a developing system], *Gosudarstvo i pravo*, 2015, no.11, pp. 49-58. (in Russ.).

Kruger v. R [1978] 1 SCR 104, available at: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2569/index.do> (accessed 3 January 2016).

Lightfoot S. Emerging International Indigenous Rights Norms and «Over-compliance» in New Zealand and Canada, *Political Science*, 2010, vol. 62, no. 1, pp. 84-104.

McNeil K. Aboriginal Governments and the Canadian Charter of Rights and Freedoms, *Osgoode Hall Law Journal*, 1996, vol. 34, no. 1, pp. 61-99.

Milke M. *Ever Higher: Government Spending on Canada's Aboriginals Since 1947*, Vancouver, Fraser Institute, 2013, 46 p.

Morton F.L., Knopff R. *The Charter Revolution and the Court Party*, Toronto, Broadview Press, 2000, 227 p.

Nipissing First Nation Passes First Ontario Aboriginal Constitution, available at: <http://www.cbc.ca/news/canada/sudbury/nipissing-first-nation-passes-first-ontario-aboriginal-constitution-1.2505488> (accessed 4 January 2016).

Open Letter–UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Canada Needs to Implement This New Human Rights Instrument, available at: <http://www.nationtalk.ca/modules/news/article.php?storyid=9167> (accessed 7 January 2016).

Re Eskimos [1939] 2 DLR 417; [1939] SCR 104, available at: <http://caid.ca/EskDec1939.pdf> (accessed 3 January 2016).

Richards J., Krass M. *First Nations Own-Source Revenue: How is the Money Spent?*, Toronto, C.D. Howe Institute, 2014, 18 p.

Sechelt Indian Band Self-Government Act, SC 1986, C. 27, available at: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/s-6.6/page-3.html> (accessed 11 January 2016).

Statement of the Government of Canada on Indian policy (The White Paper, 1969), available at: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100010189/1100100010191#chp9> (accessed 29 December 2015).

The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government 1995, available at: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100031843/1100100031844> (accessed 29 December 2015).

The Indian Act: an Indigenous Foundation's overview, available at: <http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/government-policy/the-indian-act.html#origins> (accessed 28 December 2015).

The Numbered Treaty Overview, available at: http://www.canadiana.ca/citm/specific/numtreatyoverview_e.html (accessed 25 December 2015).

Wherrett J. *Aboriginal Self-Government* (1999) / Library of Parliament, available at: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/962-e.htm> (accessed 27 December 2015).

Wrone D. Indian Treaties and the Democratic Idea, *Wisconsin Magazine of History*, 1986, vol. 70, no. 2, pp. 83-106.

Alexander A. Larichev, Candidate of Law, Associate Professor, Chair, Department of Constitutional and Municipal law, Karelian Branch of RANEPa, Petrozavodsk.

E-mail: alexander.larichev@gmail.com

SELF-GOVERNMENT OF ABORIGINAL PEOPLES IN CANADA: CONCEPTUAL APPROACHES AND DYNAMICS OF LEGAL FRAMEWORK

Abstract: The article discusses the features of the development of self-government institutions of aboriginal peoples in Canada. The author analyzes the historical and legal basis of aboriginal self-government, as well as the self-government system of Indians, established under the current law. In the article, the dynamics of constitutional and legal foundations of self-government of aboriginal peoples at present stage are also traced, and the models of self-government institutions development are outlined in accordance with the prevailing political and legal approaches to this issue. The author notes that despite significant positive developments in relation to the scope and content of the right to self-government of aboriginal peoples in Canada including the expansion of those on the other constitutionally recognized ethnic groups – Métis and Inuit, – a number of unresolved problems of both legal and theoretical nature remains. Thus, the forms of self-government of aboriginal peoples need to be optimized taking into account international experience in this sphere.

Keywords: self-government of aboriginal peoples; Canadian experience; legal framework; conceptual approaches.