

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ INSTITUTIONAL PROCESSES



Серия «Политология. Религиоведение»
2011. № 2 (7). С. 87–93
Онлайн-доступ к журналу:
<http://isu.ru/izvestia>

ИЗВЕСТИЯ
Иркутского
государственного
университета

УДК 323.15

Эволюция конституционного законодательства Канады в отношении первых народов (1763–1951 гг.)

А. Л. Ташлыкова

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток

Рассматривается эволюция конституционного законодательства Канады в отношении первых народов с момента провозглашения Королевской Прокламации 1763 г. до момента принятия консолидированного Индейского акта 1951 г.

Ключевые слова: Канада, законодательство, правовой акт, индейцы, первые народы, Королевская прокламация, Индейский акт, суперинтендант, индейский агент, Отдел по делам индейцев.

В последние десятилетия XX в. проблема коренных народов приобрела статус важной общественной проблемы мирового значения. ООН разработала определение понятия «коренное население», приняла программу по «Десятилетию коренных народов мира» в 1994 г. и предложила проекты этнического выживания аборигенов.

В Канаде современные тенденции политического развития состоят в признании национального многообразия и мультикультурализма как одной из общественных и государственных ценностей, расширяющих возможности общества и государства. Соответственно конституционное законодательство Канады направлено на решение острых политических, экономических и национально-культурных проблем коренных народов. Канада входит в число стран, которые первыми осуществили регулирование статуса коренных народов на конституционном уровне. Отдел по делам индейцев был создан еще в 1755 г. [1].

В отечественном канадоведении описываются лишь отдельные элементы конституционного законодательства в отношении первых народов, но в целом процесс его эволюции в течение всего периода взаимоотношений канадской администрации и индейцев не представлен.

В данной статье рассматривается период эволюции конституционного законодательства в отношении первых народов с 1763 г. – принятия Королевской Прокламации, где впервые конституционно оформлялись положения, касающиеся индейцев? и в Новом Свете, основывалась британская колония – до 1951 г. – когда был одобрен консолидированный Индейский акт и в условиях качественного изменения всех сфер жизни канадского общества начина-

ется новый этап во взаимоотношениях государственной власти Канады и аборигенного населения. Акт подвел итог политике ассимиляции и положил начало новому вектору взаимодействия администрации и коренных народов. В дальнейшем делаются шаги по кардинальному изменению положения первых народов.

Формальное признание прав аборигенного населения Канады произошло в Королевской прокламации 1763 г. Ее суть сводилась к признанию за верховным сувереном исключительного права на приобретение аборигенных земель и заключение соответствующих соглашений с авторитетными представителями племен или групп с последующим их «утверждением» на собраниях всех членов общин. Главное положение заключалось в следующей фразе: «Поскольку является справедливым, разумным и важным для наших интересов, а также для безопасности наших колоний, чтобы некоторые нации и племена индейцев, с которыми мы имеем контакт и которые живут под нашей защитой, не обижались и не притеснялись в их правах на владение теми частями нашего доминиона, которые не были уступлены или приобретены нами, эти земли резервируются за индейцами в качестве их охотничьих территорий» [2].

За аборигенами признавалось право на охоту и рыбную ловлю на «индейских землях» [3].

В 1830 г. была введена система резерваций в Верхней Канаде. «Резервация» – это «участок земли, официально принадлежащий его (ее) величеству и выделенный для использования и выгоды какой-либо индейской группы» [4]. Статус резерваций, как специальной территориальной единицы, обладает рядом особенностей:

1) на территории резерваций не создаются обычные для данного государства единицы административно-территориального деления и обычные органы местного управления (самоуправления);

2) живущие в резервации племена сохраняют традиционные формы управления, создавая органы власти племени на основе сложившихся обычаев;

3) независимо от того, кто является в резервации собственником земли (государство или соответствующее племя), решение вопросов поселения на территории резервации, разработки природных ископаемых и иного использования территории осуществляется при наличии согласия совета племени или иного органа власти племени.

В том же году Отдел по делам индейцев был разделен: ответственность в Верхней Канаде была передана лейтенант-губернатору, а в Нижней – военному секретарю.

Колониальная администрация разработала акты, определяющие статус индейцев. Первые акты появились в 1850 г.: An Act for the Better Protection of the Lands and Property of Indians in Lower Canada и An Act where the Better Protection of Indians in Upper Canada imposition, the property occupied or enjoyed by them from trespass and injury [5]. Их целью была защита индейцев и определение тех, кто имел право жить на землях коренных народов. По данному законодательству таким правом обладали индейцы по крови, те, кто принад-

лежит какой-либо общине или лицу, зарегистрировавшее брак с индейцем или усыновленное (удочеренное) индейцем. Данная дефиниция была важной, поскольку правительство впервые брало на себя обязательство определить, кто является индейцем и какие права он получает.

Кроме того, по акту *An Act for the Better Protection of the Lands and Property of Indians in Lower Canada* учреждалась должность специального уполномоченного, который должен был по своему усмотрению распоряжаться индейской собственностью. В 1858 г. *the Management of Indian Lands and Property Act* объявил о том, что специальный уполномоченный королевских земель становится главным суперинтендантом по делам индейцев. После создания федерации в 1867 г. вопрос о суперинтендантстве был вновь пересмотрен, и в том же году актом *The Department of the Secretary of State* главным суперинтендантом по делам индейцев назначался госсекретарь. Он имел полный контроль над землей и собственностью индейцев.

По акту *An Act where the Better Protection of Indians in Upper Canada* *imposition, the property occupied or enjoyed by them from trespass and injury* никто не имел права распоряжаться индейской землей без одобрения короны. Он освобождал от налогов, судебных разбирательств и конфискации, запрещал продажу спиртных напитков индейцам.

Королевская администрация приняла Акт в 1857 г., известный как *Gradual Civilization Act*, направленный на ассимиляцию коренных народов [6]. Он впервые вводил понятие избирательных прав индейцам, которые они могут получить, отказавшись от своего индейского статуса. Закон объявил о том, что те, кто имеет достаточное образование или способны управлять собственными делами, смогут получить эти права. Но лишь индейские мужчины могли просить о предоставлении избирательных прав, и при положительном решении их жены и несовершеннолетние дети также теряли свой индейский статус, вне зависимости от их желания.

Колониальное правительство рассматривало предоставление избирательных прав как привилегию для аборигенов, получение большей свободы и прав по сравнению с индейским статусом. Поэтому целью ассимиляции было вовлечение коренных народов в канадское общество.

Акт о Британской Северной Америке 1867 г. стал одним из важнейших законов в конституционном законодательстве Канады. По нему Канада переставала быть колонией и приобретала статус доминиона, образуя федеративное государство с национальным парламентом. Статья 91 Акта детально прописывала законодательные полномочия федерального парламента, в которые также были включены вопросы, касающиеся индейцев и резервированных за ними земель [7]. Таким образом, в Канаде вводилось ответственное правительство, что привело к изменению политики в отношении аборигенов.

В 1869 г. правительство Канады приняло акт *For the gradual enfranchisement of Indians, the better management of Indian affairs, and to extend the provisions of the Act 31st Victoria*. Этот закон впервые вводил самоуправление аборигенов в резервациях. Племенам и общинам разрешалось избирать совет общины и их глав сроком на три года для управления в резервации. Женщины не могли участвовать в общинном голосовании (вплоть до 1900 г.) [8].

В 1875 г. в общинах была учреждена система суперинтендантов и агентов, специальных служащих федерального правительства. Агенты имели исключительную административную власть и осуществляли контроль над всеми сферами индейской жизни. Они определяли, кто является статусным индейцем (таковым считался абориген, рожденный после 1868 г. и имеющий четверть индейской крови).

Агенты были ответственны за подписание земельных договоров и других соглашений. После смерти индейцев они распределяли их имущество [9]. Агенты решали, кто имел право проживать на территории резервации, какая территория относится к резервации и как ее лучше использовать, заставляли детей посещать школы-интернаты, часто похищая их у родителей и т. д.

В 1876 г. парламент объединил все предыдущие акты в отношении коренных народов в Индейский акт [10]. Основой политики правительства оставалась ассимиляция индейцев, поощрялись отказ первых народов от индейского статуса и принятие подданства Великобритании.

Аборигены рассматривались как подопечные государства, к которым у правительства была патерналистская обязанность защитить и воспитать. Этот подход был ясно выражен канадским Министерством внутренних дел в его годовом отчете 1876 г.: «Наше законодательство опирается на принцип, что аборигены должны находиться под опекой и рассматриваться как подопечные государства... Подлинные интересы аборигенов и государства требуют, чтобы были предприняты все усилия для помощи индейцам – в этом состоит наша обязанность, чтобы путем образования и любых доступных средств, подготовить их к более высокой цивилизации, поощряя принимать привилегии и обязанности полного гражданства» [11].

Акт сохранял систему самоуправления, введенную актом *For the gradual enfranchisement of Indians, the better management of Indian affairs, and to extend the provisions of the Act 31st Victoria, a также* управление во главе с главным суперинтендантом, имевшим неограниченную власть в отношении первых народов и их земель. За ним закреплялось право раздела земли резервации на отдельные участки, которые в принудительном порядке должны были приобретаться членами общины, тем самым ломалась сложившаяся система общинного землепользования и предпринимались попытки заложить основы частной собственности.

В Акте оставалось положение об определении статуса индейцев. Таким образом, именно канадское правительство, а не аборигенные народы имело право решать, кто является индейцем. Таковыми считались мужчины индейской крови, принадлежащие определенной общине, их дети и женщины, вышедшие замуж за индейца.

Кроме того, в Индейский акт были включены так называемые защитные меры. Никто кроме индейцев общины не мог жить в резервации или использовать земли резервации без разрешения главного суперинтенданта. Недвижимое или движимое имущество в резервации не могло облагаться ни федеральным, ни провинциальными налогами, подвергаться аресту или быть изъятым за долги.

После принятия первого Индейского акта в период между 1876 и 1950 гг. в него вносились многочисленные поправки, направленные на ассимиляцию коренных народов. Ключевыми поправками этого периода были: рестрикция традиций коренных народов (Танец Солнца, Потлач, 1884 г.; запрет появления в национальном костюме в публичном месте, 1914 г.); ограничения, касающиеся земель (муниципалитетам и компаниям разрешалось экспроприировать часть земель резерваций для строительства коммуникационных сетей и общественных объектов (1911 г.); главному суперинтенданту разрешалось отдавать внаем невозделанную землю резервации неаборигенам, если новый владелец собирался использовать ее для сельского хозяйства, 1918 г.), усиление полномочий суперинтендантов и агентов (назначение председателями совета общин агентов (Indian Advancement Act, 1884 г.; индейцы не могли запрашивать деньги из общинного фонда без специальной лицензии главного суперинтенданта, 1927 г.; индейские агенты могли иметь решающий голос в случае равных голосов в совете общины, 1936 г.) и др. [12].

Основными вехами эволюции конституционного законодательства в рассмотренные годы стало: закрепление за индейцами права на проживание на исконных территориях, контроль колониальной, а затем национальной администрации над всеми сферами индейской жизни, патерналистская опека, создание общинного самоуправления, политика ассимиляции и т. д.

В 40-х – начале 50-х гг. XX в. коренным образом меняется внутренняя политика государства, в том числе и в отношении первых народов.

В 1948 г. канадское правительство подписало Всеобщую декларацию прав человека и учредило Объединенный комитет Сената и Палаты общин для исследования положения индейцев. После анализа доклада Объединенного комитета правительство представило новые поправки в Индейский акт.

Консолидированный Индейский акт 1951 г. суммировал все поправки, которые принимались в течение двух столетий, и содержал 125 статей, большая часть которых посвящена регулированию земельных отношений, однако, наряду с этим, рассматривались основы племенной организации, вопросы образования, культуры, ведения сельского хозяйства, торговли продукцией, произведенной в резервациях, использования недр на территориях коренного населения, ограничения по продаже алкогольных напитков и т. д.

Давались определения терминов, непосредственно связанных с индейцами (община, совет общины, департамент, член общины, резервация, статусные индейцы и др.). Акт передал все полномочия по выполнению закона, наряду с контролем над повседневной жизнью аборигенов в резервациях, министру гражданства и иммиграции, который назначался главным суперинтендантом по делам индейцев. Акт не распространял свое действие на эскимосов [13].

Акт 1951 г. описывал систему самоуправления в резервации (совет общины) и порядок избрания в него членов, избирательные права и права на землю.

Индейский акт отменял многие репрессивные законы, запрещающие различные культурные церемонии и выставки, а также ношение традиционной одежды в общественных местах.

Произошло разделение коренного населения на статусных и нестатусных индейцев, которое имело целью, прежде всего, предоставить льготы той части коренного населения, которая сохранила традиционный образ жизни, язык и культуру.

Несмотря на то, что Индейским актом 1951 г. федеральное правительство Канады оставляло за коренными жителями страны некоторые возможности местного самоуправления через так называемые советы общин, всеми делами в индейских резервациях и поселениях продолжали управлять индейские агенты. Общинные советы не имели для этого ни средств, ни штатов, ни организационной структуры. Изолированные друг от друга и от остального общества, индейские общины не были вовлечены в политическую жизнь окружающего их мира, у них отсутствовала собственная политическая структура в виде общеканадских партий или организаций, которые могли бы эффективно выражать и отстаивать интересы коренного населения.

Таким образом, многие острые политические, экономические и национально-культурные проблемы коренных народов остались нерешенными, возникло много новых. Аборигенные народы требуют решения их в своих странах через национальное законодательство, но с ориентацией на международные стандарты. Эта борьба становится не только борьбой первых наций в Канаде, но и многих других коренных народов в различных странах.

1. Douglas Sandes Government agencies in Canada // Handbook of North American Indians. V. 4. Washington, D. C., 1988. P. 276.

2. Royal Proclamation 10.7.1763 [Electronic resource]. URL: <http://www.ushistory.org/declaration/related/proc63.htm>.

3. Максимова Д. Д., Соколов В. И. Коренные народы Канады: эволюция отношений с государством // США – Канада. Экономика, политика, культура. 2010. № 12. С. 61.

4. Indian Act, 1951 // Canadian Indians and the Law: Selected Documents. 1663–1972.

5. Indian Act [Electronic resource]. URL: http://www.shannonthunderbird.com/indian_act.htm

6. An Act to encourage the gradual Civilization of the Indian Tribes in this Province, and to amend the Laws respecting Indians [Electronic resource]. URL: http://en.wikisource.org/wiki/An_Act_to_encourage_the_gradual_Civilization_of_the_Indian_Tribes_in_this_Province,_and_to_amend_the_Laws_respecting_Indians

7. Конституционный Акт 1867 г. //

1. Douglas Sandes Government agencies in Canada // Handbook of North American Indians. V. 4. Washington, D. C., 1988. P. 276.

2. Royal Proclamation 10.7.1763 [On-line resource]. URL: <http://www.ushistory.org/declaration/related/proc63.htm>.

3. Maksimova D. D., Sokolov V. I. Native people of Canada: evolution of relationship with the state // USA-Canada. Economics, politics, culture. 2010. N 12. С. 61.

4. Indian Act, 1951 // Canadian Indians and the Law: Selected Documents. 1663–1972.

5. Indian Act [On-line resource]. – URL: http://www.shannonthunderbird.com/indian_act.htm

6. An Act to encourage the gradual Civilization of the Indian Tribes in this Province, and to amend the Laws respecting Indians [On-line resource]. URL: http://en.wikisource.org/wiki/An_Act_to_encourage_the_gradual_Civilization_of_the_Indian_Tribes_in_this_Province,_and_to_amend_the_Laws_respecting_Indians

7. Constitutional Act 1867 г. // Constitutions of foreign countries: USA. Great

- Конституции зарубежных государств: США. Великобритания. Франция. Германия. Италия. Канада. М. : БЕК, 1996. С. 34.
8. The Indian Act: Historical Overview [Electronic resource]. URL: http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/lib/phi/histlws/hln/a69c6_e.html
9. Indian Act – 1876 [Electronic resource]. URL: <http://www.mapleleafweb.com/features/the-indian-act-historical-overview>
10. Indian Act of Canada [Electronic resource]. URL: <http://www.angelfire.com/realm/shades/nativeamericans/indianactcanada.htm>
11. The Indian Act: Historical Overview [Electronic resource]. URL: <http://www.mapleleafweb.com/features/the-indian-act-historical-overview>
12. History of the Canadian Peoples, 1867– Present, Alvin Finkel & Margaret Conrad, 1998.
13. Indian Act, 1951 // Canadian Indians and the Law: Selected Documents. 1663–1972.
- Britain. France. Germany. Italy. Canada. М., 1996. P. 34.
8. The Indian Act: Historical Overview [On-line resource]. URL: http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/lib/phi/histlws/hln/a69c6_e.html
9. Indian Act – 1876 [On-line resource]. URL: <http://www.mapleleafweb.com/features/the-indian-act-historical-overview>
10. Indian Act of Canada [On-line resource] – <http://www.angelfire.com/realm/shades/nativeamericans/indianactcanada.htm>
11. The Indian Act: Historical Overview [On-line resource]. URL: <http://www.mapleleafweb.com/features/the-indian-act-historical-overview>
12. History of the Canadian Peoples, 1867– Present, Alvin Finkel & Margaret Conrad, 1998.
13. Indian Act, 1951 // Canadian Indians and the Law : Selected Documents. 1663–1972.

Evolution of the Canadian Constitutional Legislation with Regard to the First Communities (1763–1951-s)

A. L. Tashlykova

Far Eastern Federal University, Vladivostok

The article considers evolution of the Canadian constitutional legislation with regard to the first communities from the period of the Royal Proclamation in 1763 up to the consolidated Indian Act adoption in 1951.

Key words: Canada, legislation, Act, Indians, first communities, Royal Proclamation, Indian Act, superintendent, Indian agent, the Indians affairs Department.

Ташлыкova Анна Леонидовна – аспирант кафедры всеобщей истории, археологии и антропологии Дальневосточного федерального университета, Приморский край, 690109, г. Владивосток, ул. Чернышевского, д. 19, кв. 46, тел. 8(924)1311664, e-mail: annatashlykova@ya.ru

Tashlykova Anna Leonidovna – Postgraduate Student of the Department of World History, Archeology and Anthropology, the Far Eastern Federal University, Prymorskiy region, 690109, Vladivostok, Chernyakhovskiy st., 19-46, phone 8(924)1311664, e-mail: annatashlykova@yandex.ru