

*Н. Ч. Таксами*

## К ВОПРОСУ ОБ ИСТОРИЧЕСКИХ СУДЬБАХ И ПРАВАХ НА ЗЕМЛЮ АБОРИГЕННЫХ НАРОДОВ АЛЯСКИ

*Принятие в 1971 г. Закона об удовлетворении земельных исков коренного населения Аляски (ANCSA) явилось поворотным моментом в истории штата и первым подобным прецедентом в истории США. Отличительной от других штатов чертой исторического развития региона уже являлось отсутствие резерваций для аборигенного населения. Принятие Закона закрепило равноправные взаимоотношения между коренным населением и государством. Оно явилось той ступенью, начиная с которой формирование и административной системы штата, и политики федеральных властей по отношению к штату, и развитие местных органов самоуправления пошло по новому пути: с учетом интересов проживающего на этой территории аборигенного населения.*

**Ключевые слова:** история Аляски, права на землю, Закон об удовлетворении земельных исков, резервации, местные органы самоуправления Аляски.

*N. Taksami*

## ON ALASKA ABORIGINES' HISTORIC FATES AND LAND RIGHTS

*Adoption of the Alaska Native land Claims Settlement Act (1971) became a turning point in the Alaska state history and the first case in American history. By that time the absence of Indian reservations had already been a specific feature of Alaska's historical development. The Settlement Act had confirmed equal rights of both native population and the state. It had become the moment since which the formation of the Alaska state administrative system, the federal policy and local governments depended on aboriginal interests.*

**Key words:** Alaska history, land rights, Alaska Native land Claims Settlement Act, rural governments, reservations.

Принятый в 1971 г. в США в штате Аляска Закон об удовлетворении земельных исков коренного населения Аляски (ANCSA) и по сегодняшний день остается образцом для других стран в вопросах регулирования взаимоотношений между правительством (как федеральным, так и местным) и аборигенным населением, традиционно проживающим на этой территории. Ссылки на этот Закон и цитирование его встречаются в исследованиях и проектах регулирования земельных вопросов и вопросов прав на использование природных ресурсов в первую очередь в странах арктического и Азиатско-Тихоокеанского регионов: Канаде, Гренландии, Японии, странах Скандинавии и России.

Кроме значительной по величине территории, отдаленности от центральных штатов (называемых «нижними 48») и особенностей этнических культур населявших Аляску испокон веку народов, есть еще много черт, отличающих ее от основной части Соединенных Штатов. Это и природно-географические факторы – суровый климат, ландшафты, почвы, вегетация, дикая природа, и ее экономика, и политика. В современной структуре штата имеется очень много черт, присущих только этому региону (местные власти в городских и сельских районах во многом отличаются от подобных им органов в других частях США), главным же является наличие аборигенного населения, игравшего определенную роль в процессе фор-

мирования государственности и отстаивающего свои политические, экономические и культурные интересы и по сей день — в начале XXI в.

В 1934 г. правительством Соединенных Штатов был принят Закон о реорганизации индейцев (IRA). Он явился одним из наиболее важных документов в индейском законодательстве из всех когда-либо выработанных Конгрессом. Основными чертами этого документа были следующие: он положил конец дальнейшему разделению индейской земли на наделы; позволил Секретарю внутренних дел приобретать в кредит землю для бездомных индейцев или в пользу резерваций; предоставлял деньги из оборотного заемного фонда на экономическое развитие индейских общин; позволял коренным общинам организовывать собственные администрации по федеральным конституциям и основывать одобренные федеральным правительством кооперативные организации [1, с. 51].

Изначально считалось, что этот закон разрабатывался без учета специфических особенностей Аляски, а больше для нужд существовавших индейских резерваций. В 1936 г. в него были внесены некоторые коррективы, рассчитанные именно на нужды коренных аляскинцев, большая часть которых жила в изолированных деревнях, при том что там существовало и несколько крупных земельных резерваций. Поправки к закону, учитывающие специфику региона, позволили Секретарю внутренних дел Х. Айксу выделить земельные участки, находившиеся в общем пользовании и реально занятые индейцами или эскимосами, либо в качестве новых резерваций, либо как дополнительные к уже существующим резервациям.

Айксом были перечислены три основные причины для создания земельных резерваций на Аляске: во-первых, они определяют «племенную принадлежность» аляскинцев путем соотнесения определенных групп с землей, которую они за-

нимают; во-вторых, они установят географические ограничения юрисдикции, с тем чтобы общины коренных аляскинцев могли испытать на себе силу местного правительства; в-третьих, они дадут возможность Соединенным Штатам выделить земли и природные ресурсы коренного населения [3, с. 11]. Кроме того, в связи с тем, что аборигены Аляски воспринимались федеральным правительством скорее как народ, организованный по принципам поселения, а не по племенному принципу, поправки к закону позволяли им объединяться в аборигенные организации согласно федеральной Конституции или коммерческим договорам, если их связывают общие занятия или просто место жительства внутри четко обрисованного округа, общины или просто сельского района.

Вслед за принятием поправок к Закону о реорганизации индейцев Департамент внутренних дел немедленно начал организацию аляскинских национальных деревень в соответствии с конституционным правом, объявленным в законе. Сделать это было достаточно сложно. Так, к началу 1941 г. было организовано и зарегистрировано 38 групп аборигенных жителей, но ни одна из них не соответствовала ни одной из территорий земельных резерваций. Затем в 1943 г. Департамент внутренних дел выделил около 1,5 млн акров земли для двух национальных земельных резерваций, самой крупной из которых стала резервация Венети — 1 408 000 акров [3, с. 11].

Другими словами, политика администрации Аляски этого периода по отношению к резервациям была основана на тяжбах о статусе земельных резерваций и о законности земельных требований, выдвигаемых коренными жителями. Таким образом, до принятия в 1971 г. Закона об удовлетворении земельных исков федеральное правительство признавало за собой довольно ограниченную и относящуюся в основном к отдельным территориям ответственность перед коренными жителями Аляски. Кро-

ме того, федеральное правительство предоставляло широкий круг социальных услуг коренным жителям в основном из-за их аборигенного статуса.

Особое место в решениях Бюро по делам индейцев занимал вопрос о защите средств к существованию для коренных жителей. До официального начала деятельности на Аляске Бюро по делам индейцев Департамент внутренних дел предпринял ряд шагов в этом направлении. Например, в 1930 г. было изъято 768 000 акров государственных земель для земельной резервации Тетлин, целью которой было сохранение для аборигенных жителей ресурсов для охоты и ловли ловушками. Ранее международные договоры, такие как Договор о перелетных птицах с Англией (1916 г.) и Северотихоокеанская конвенция по шкурам морских котиков (1911 г.) предоставляли преимущественные, но весьма ограниченные возможности для охоты коренных жителей в качестве обеспечения их средствами существования. В целом эти усилия были не скоординированными и часто несообразными, делая невозможным предоставление долговременной защиты прав коренных народов на средства к существованию.

18 декабря 1971 г. все резервации на территории Аляски (за исключением резервации Метлакатла) согласно разделу 19 Закона об удовлетворении земельных исков коренного населения Аляски были упразднены. Федеральное правительство в вопросах, касающихся резерваций, установило исторический факт особых отношений между федеральным правительством и коренными жителями Аляски [1, с. 56].

История принятия рассматриваемого нами закона начинается с того, что в конце 1960-х гг. на Аляске произошли два, на первый взгляд, не связанных между собой события. Позднее они оказались тесно переплетенными друг с другом и составили как одну из наиболее важных национальных экономических проблем, так и

проблему по сохранению окружающей среды. В период с 1968 по 1970 гг. успешные работы по поиску природных ресурсов привели к открытию нефтяного месторождения в Норс Слоуп на Аляске. В конце 1970 г. Американский институт нефти оценил точные его резервы приблизительно в 9,6 миллиардов баррелей (1 баррель равен 159 л). Это означало, что при полной работанности объем нефтяного месторождения в конечном счете может оказаться в 2 раза больше. Такие его размеры делает это открытие наиболее важным в истории местной недостаточно развитой нефтяной индустрии.

Почти одновременно с этим, в 1969 г., Конгресс Соединенных Штатов принимает Закон о национальной политике по вопросам окружающей среды.

С открытием месторождений нефти вдоль Арктического побережья и со скачком в развитии нефтяных компаний Аляске предоставлялась возможность вписать самую яркую страницу своей истории в разработку богатейшего нефтяного бассейна Америки. Открытие в 1968 г. огромного нефтяного месторождения в Прадо Бей в северной части полуострова Аляска ознаменовало начало нового экономического бума в штате. Стимулом для развития экономики в этот исторический период стало строительство трубопровода для перекачки нефти из Прадо Бей на юг Аляски через всю ее территорию. К 1980-м гг. налоги от нефтепродуктов уже приносили правительству Аляски большой доход, измеряемый миллиардами долларов, который правительство штата использовало для роста экономики.

С другой стороны, с вливанием постороннего капитала (в несколько раз превышающего стоимость всех золотых приисков на Аляске) на развитие нефтедобывающей отрасли возникло опасение, что штат может превратиться в индустриальную колонию, контролируемую хозяевами из «нижних 48». Эти хозяева имели бы впоследствии все основания требовать

возврата денег, вложенных в экономику штата.

Открытие нефти и газа в Прадо Бей в 1968 г. стало наиболее важным толчком для проведения законодательства по земельным искам в жизнь. Подтверждение существования огромных объемов этих редких природных ресурсов, а также невозможность для нефтяных компаний продолжать работу по их разработке и ожидание федерального разрешения на строительство трубопровода для перекачки нефти на рынок не могло найти своего разрешения до момента рассмотрения земельных исков и создало платформу для аборигенных лидеров в их борьбе. В то же время правительство штата, на чьей земле была найдена нефть, было готово пойти на этот шаг, так как ожидало больших прибылей в форме налогов и процентных отчислений от продажи и переработки нефти. Федеральное правительство также могло разрешить эту проблему, взяв кредит для наиболее щедрого урегулирования вопроса по аборигенным искам.

Президент Ричард Никсон подписал Акт об удовлетворении земельных исков коренных жителей Аляски в форме закона от 18 декабря 1971 г., ратифицируя таким образом временный компромисс противодействующих интересов. Исковой акт явился единственным наиболее важным стимулом для организации правительственных и квазиправительственных органов в сельской Аляске. Принятие закона можно сравнить с такими событиями, как предоставление Аляске статуса штата в 1959 г. и открытие крупного месторождения нефти в Прадо-Бей в 1968 г.

В основном иски аборигенов Аляски были удовлетворены посредством выплат наличными и земельных грантов. Корпорациям или индивидуумам должно было быть предоставлено около 962,5 млн долларов. Приблизительно половина суммы должна была быть переведена в аборигенные региональные корпорации, сформированные согласно Закону об удовлетво-

рении земельных исков, для того чтобы те распределили эти деньги среди своих пайщиков. Сельские корпорации также получили определенные суммы. Расписание выплат должно было быть составлено на 10 лет.

Выплаты производились федеральным казначейством, к ним прибавлялся процент прибыли штата, полученной от нефти. Здесь надо отметить, что выплаты по данным искам продолжаются и по настоящее время. Хотя путь их сложен и не так прямолинеен, как могло бы казаться (государство – частному лицу). Доказав свое аборигенное происхождение и свое право на определенный земельный надел, коренной житель или член его семьи имеет право на получение своей ежегодной определенной суммы.

Таким образом, корпорации (как сельские, так и региональные) были основными прямыми получателями прибыли по этому закону. Они были новыми официальными институтами на Аляске, но представляли собой наиболее мощную силу в движении по земельным искам. Границы 12 новых региональных корпораций были близки к границам региональных ассоциаций по земельным искам, а на руководящие посты в корпорациях были приглашены те, кто занимал руководящие посты в аборигенных ассоциациях.

Хотя новые региональные корпорации имели сходство со старыми аборигенными ассоциациями, цели этих экономических объединений были разными. Корпорации больше были обеспокоены получением статуса для их земель и извлечением выгоды для их пайщиков, а достичь этой цели было нелегко.

Передача земель корпорациям была замедлена длительным процессом выявления земель, представляющих наибольшую ценность для аборигенных районов [4, с. 1], и исполнением всех технических требований по передаче федеральной собственности. Для облегчения процесса будущего выбора земли аборигенные корпорации вклю-

чили в свои заявки «обоснование важности того или иного участка земли», в котором кратко описывалась история каждого из участков, их месторасположение и важность.

Заявки на участки земли посылались в Бюро управления земельными ресурсами, где специалисты по недвижимости определяли, отвечают ли эти участки минимуму необходимых требований. Бюро по делам индейцев вменялось в обязанность отвечать за контроль над земельной документацией. Антропологи Союза кооперативных парковых исследований вместе со службой национальных парков совместно с Бюро по делам индейцев с 1978 г. также работали, проводя по документации экспертизу культурной, исторической и археологической важности земельных участков.

Решение о том, соответствуют ли указанные земли необходимым требованиям для передачи их в аборигенное пользование, принималось Бюро по делам индейцев. Окончательное же решение по передаче земли аборигенным корпорациям осуществлялось Бюро управления земельными ресурсами.

В ходе этого процесса возникли вопросы незаконченного отбора штатом федеральных земель, представляющих национальный интерес на Аляске, согласно закону о государственности. Все эти проблемы впоследствии были разрешены в Законе о сохранении национальных интересов от 1980 г.

Принимая Закон, Конгресс США признал необходимость в справедливом и законном разрешении споров аборигенов Аляски по поводу их исконных земель. При защите прав коренных жителей не допускается создание институтов, имеющих особые налоговые льготы, или принятие законодательства, устанавливающего особые отношения между правительством США и штатом Аляска. Запрещается заменять или ограничивать любые права, привилегии или обязанности коренных

жителей Соединенных Штатов и Аляски, а также Соединенных Штатов и штата Аляска.

В Законе определены принципы, на основе которых предполагалось разрешать земельные споры коренных жителей Аляски.

К ним относились:

- принцип справедливости и законности;
- рассмотрение споров во внесудебном порядке в соответствии с действительными экономическими и социальными потребностями коренных жителей Аляски;
- обязательное участие коренного населения в принятии решений, которые влияют на их права, обязанности и ответственность;
- приоритет интересов США при передаче земель коренным жителям Аляски.

Защита права коренных жителей Аляски производится без образования каких-либо постоянно действующих государственных учреждений, предоставления прав, привилегий или возложения обязательств, обусловленных национальными (расовыми) признаками, без образования системы резерваций либо долгосрочной опеки или попечительства.

В статье 26 Закона устанавливается, что в случае противоречия между нормами Закона и нормами федеральных законов приоритет имеет Закон об удовлетворении земельных исков коренного населения Аляски.

Организация передачи земель коренным жителям Аляски и их объединениям в соответствии с Законом проводилась Секретарем внутренних ресурсов, к компетенции которого как должностного лица — представителя федеральной власти — относились следующие обязанности:

- управление землями и другими природными ресурсам Аляски в соответствии с законодательством;
- организация рационального использования природных ресурсов Аляски;
- регистрация всех поселений коренных жителей, расположенных на террито-

рии Аляски, а также групп коренных жителей, имеющих право получить земли в соответствии с Законом;

- регистрация всех коренных жителей Аляски как проживающих в селениях, так и проживающих за пределами Аляски, имеющих право получить земли в соответствии с Законом;

- регистрация объединений коренных жителей Аляски (сельских и региональных корпораций);

- образование регионов на территории Аляски;

- принятие решений об изъятии земель для последующей передачи их коренным жителям Аляски;

- принятие решений о передаче земель и предоставление патентов на земли сельским и региональным корпорациям, а также коренным жителям или группам коренных жителей.

Закон об удовлетворении земельных исков коренного населения Аляски погасил почти все претензии, которые могли быть основаны на праве коренных жителей. Фактически все иски аборигенного населения были погашены в обмен на деньги и признание некоторых постоянных форм заселения или владения собственностью. На Аляске в своих решениях федеральное правительство пошло еще дальше, чем в других частях Соединенных Штатов, признав право на денежную компенсацию за земли, описанную в законе. Согласно этому закону, если государство забирает в свою собственность какую-либо часть этих земель, то оно должно ее компенсировать. Таким образом, в вопросе о погашении и компенсациях за аборигенные земли Конгресс обращался с коренными жителями Аляски так же, как и с другими коренными американцами, чьи претензии на права коренных жителей никогда не оспаривались. Согласно законам Америки, эти коренные американцы поддерживали особые отношения с федеральным правительством, как это происходило и на Аляске.

И хотя в итоге федеральное правительство могло бы больше и не иметь никаких обязанностей по отношению к коренным жителям Аляски, это не означает, что у него не было обязанностей по отношению к аляскинцам как к аборигенному населению. Все предыдущие права коренных жителей Аляски по Закону об удовлетворении земельных исков коренного населения были по существу те же, что и права индейцев в других частях США. Это не только давало государству эксклюзивную власть при погашении исков, но и вменяло в обязанность защиту коренных народов от вмешательства третьей стороны.

Конгресс признал существование прав жителей Аляски как данность. Суть заключалась в том, что Конгресс реализовал свою власть, урегулировав требования таким же образом, как были урегулированы многие дела коренных жителей Аляски ранее. Это погашало требования коренных жителей, предоставляя деньги в обмен на большие участки земли и признавая их постоянные права на более мелкие участки. Таким образом, Закон о земельных исках признает, что по законам Америки федеральные отношения государства с коренными жителями Аляски такие же, как отношения с другими коренными жителями.

Взглянув на историю Аляски, нетрудно увидеть, почему между федеральным правительством и коренными жителями Аляски еще до принятия Земельного закона возникли отношения равных партнеров, а не победителя и побежденного. С самых первых дней контактов отношения между эмигрантами и исконными культурами базировались на основном орудии англо-американского закона – контракте. Наиболее явно это прослеживается в договорах и соглашениях, где при взаимных уступках и обмене обещаниями коренные жители согласились отказаться от части своих притязаний на земли и природные ресурсы.

Об одном из первых земельных законов, касающихся Аляски, Джордж Вашингтон

в своей речи в 1790 г. сказал: «Это защита остатка ваших земель. Ни один штат, ни одно физическое лицо не может приобрести ваши земли до тех пор, пока не будет заключен какой-либо публичный договор под руководством властей США. Верховное правительство никогда не согласится на то, чтобы вас обманывали, это защитит все ваши юридические права...

Но ваше главное возражение, кажется, касается охраны ваших оставшихся земель и, следовательно, я на этот счет буду вполне уверен, что в будущем вас никто не обманет по поводу ваших земель и что вы обладаете правом продажи своих земель и отказа от продажи и, следовательно, в будущем вопрос продажи земель будет целиком и полностью зависеть только от вас. Но

если вы решите, что в ваших интересах продать какую-либо часть земель, то правительство США должно тогда присутствовать в качестве агента и быть гарантом безопасности того, что вас не обманут в процессе сделки» [3, с. 53].

Таким образом, социальные и политические процессы фактически раздела земли между государством и аборигенными корпорациями, начатые на Аляске во второй половине прошлого уже века и продолжающиеся по сей день, с одной стороны, являются собой ту основную отличительную политическую и историческую черту Аляски от «нижних 48 штатов», с другой — заставляет аборигенные корпорации продолжать отслеживать и отстаивать свои права на землю.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Таксами Н. Ч.* Коренное население Аляски накануне третьего тысячелетия. — СПб.: Наука, 2002. — 420 с.
2. *Хикл Д. У.* Проблемы общественной собственности. Модель Аляски — возможности для России? — М.: Издательский Дом «Прогресс», 2002. — 357 с.
3. *Case D. S. Alaska Natives and American Laws.* — Fairbanks: University of Alaska Press, 1984. — 586 p.
4. *Sheppard W. L.* Continuity and Change in Norton Sound. Historic Sites and Their Contexts. — Fairbanks: University of Alaska, 1983. — 130 p.