

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПЛЕМЕН И РЕЗЕРВАЦИЙ ИНДЕЙЦЕВ США (В КОНТЕКСТЕ ИНСТИТУТА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ АВТОНОМИИ)

Аннотация. В статье определяется природа резерваций, рассмотрены особенности правовых категорий «суверенитет» и «суверенные полномочия» индейских сообществ.

Для выявления сходств и отличий между резервациями и территориальными автономиями предлагается рассматривать автономии комплексно в трех измерениях: как принцип, форма территориальной организации сообщества и правовой режим. Предлагаемые критерии определения автономии используются в качестве квалификаторов конституционно-правовой природы резерваций.

Указывается, что сфера самоуправления индейских сообществ подвержена высоким рискам трансформации решениями федеральных властей при минимальных ресурсах конфигурирования собственных правовых порядков. Проведена аналогия с подходом к моделированию конституционно-правовых статусов неинкорпорированных территорий США.

В заключение сформулирован вывод о том, что конституционно-правовой статус резерваций может быть охарактеризован с двух позиций.

С учетом институционализации налоговых и финансовых преференций, особых прав в сфере природопользования для индейских племен они обладают преимуществами по сравнению с населением штатов и муниципалитетами в определенных сферах жизнедеятельности (игорный бизнес, розничная торговля, налоги, особые права пользования природными ресурсами). Указанные индикаторы в совокупности с национально-культурной идентичностью и возможностью формирования законодательных, исполнительных и судебных органов сближает резервации с институтом территориальной автономии.

Другим аспектом их конституционно-правового статуса является перманентное состояние «подвешенности» и тотальной зависимости от федеральных властей, обусловленное дефективностью гарантий самостоятельности в области внутреннего самоуправления. Такой подход выступает характерным признаком государственной политики по сохранению в полном объеме на уровне федерации рычагов по управлению индейцами и территориями их проживания в своем ведении и контролю над ними.

Указанные факторы характеризуют ограниченность ресурсов племен самостоятельно конфигурировать собственный правовой порядок (по сравнению со штатами), что, в свою очередь, отделяет резервации от территориальных автономий. На этой основе констатируется, что резервации являются самостоятельными формами внутригосударственных образований, которые тем не менее обладают признаками территориальной автономии.

© Ирхин И. В., 2018

* Ирхин Игорь Валерьевич, кандидат юридических наук, докторант кафедры государственного (конституционного) права Южного федерального университета, доцент кафедры теории государства и права Кубанского государственного университета
dissertacia@yandex.ru

344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Максима Горького, д. 88

Ключевые слова: Конституция, США, Конгресс, резервации, индейские племена, статус, автономия, компетенция, гарантии.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.139.6.129-146

1. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНДЕЙСКИХ РЕЗЕРВАЦИЙ

В современный период в США к индейцам и нациям Аляски относятся около 1,9 млн человек, официально признано 567 индейских племен и наций Аляски¹.

Индейцем считается лицо, являющееся членом индейского племени². При этом племя должно признаваться в качестве такового федеральным правительством и в на него должны распространяться полномочия Бюро по делам индейцев Министерства внутренних дел США (пар. 1452 разд. 25 Кодекса США³).

Индейской резервацией считается часть земной поверхности США, предназначенная для постоянного проживания племени или племен в силу заключенного с США соглашения или в соответствии с исполнительным приказом, федеральным статутом, административным актом. При этом в отношении данной территории федеральное правительство сохраняет права владения на основании доверия племени⁴.

Индейские сообщества и резервации между собой различаются по многим параметрам. Одни резервации являются сельскими территориями, другие поглощены крупными городами (племена, проживающие в районе Южной Калифорнии, Сиэтле, Вашингтоне, Фениксе, Аризоне, Миннеаполисе). Ранжируются экономические системы резерваций: промышленное производство в Миссисипи-Чокто (Миссисипи), игорная экономика в Машантукет-Пеко (Коннекти-

кут), розничная торговля в Тулалип (Вашингтон). Для индейских сообществ характерно широкое многообразие языков, религиозных практик, которые варьируются в диапазоне от исконных традиций до набожного христианства⁵.

Отношения с племенами находятся в исключительной компетенции США. Согласно разд. 8 ст. 1 Конституции США Конгресс вправе регулировать торговлю с иностранными государствами, между отдельными штатами и с индейскими племенами. В трактовке Верховного Суда США данная норма означает, что Конгресс обладает «полновластными (plenary) полномочиями над племенами»⁶. При этом отношения племен и США основаны на доверии и ответственности США за племена (пар. 1 разд. 25 Кодекса США).

В. А. Тишков указывает, что «современные индейские общины представляют специфический этносоциальный институт коренного населения США, благодаря которому осуществляется его некоторая автономия и в определенной мере сохраняется культурная самобытность»⁷.

Председатель Верховного суда США Д. Маршалл сформулировал несколько фундаментальных принципов федерального индейского права. Было признано, что «индейские племена имеют государственный статус и сохраняют присущие полномочия самоуправления»⁸. Племена являются «обособленными политическими единицами, обладают суверенитетом, который ограничен вытекающими из соглашений уступками и историческим процессом интеграции в состав США. Племена —

¹ Официальный сайт Бюро по делам индейцев. URL: www.bia.gov/about-us (дата обращения: 17.01.2018).

² Слова «индейские племена», «индейские сообщества», «индейские нации» будут использоваться в качестве синонимов.

³ U. S. Code. URL: www.law.cornell.edu/uscode/text/25/1452#d (дата обращения: 17.01.2018).

⁴ Официальный сайт Бюро по делам индейцев. URL: www.bia.gov/frequently-asked-questions (дата обращения: 17.01.2018).

⁵ *Cornell S., Kalt J. P.* (2010) *American Self-Determination: The Political Economy of a Policy that Works*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP 10-043. P. 28 // URL: www.dash.harvard.edu/handle/1/4553307 (дата обращения: 17.01.2018).

⁶ *Strommer G. D., Osborne S. D.* *The History, Status, and Future of Tribal Self-Governance Under the Indian Self-Determination and Education Assistance Act // American Indian Law Review*. Vol. 39. 2015. № 1.

⁷ *Тишков В. А.* *Коренное население Северной Америки в современном мире*. М., 1990. С. 78.

⁸ *Philpott D.* *Understanding the Department of the Interior*. Maryland : Bernan Press, 2016. P. 126.

это внутренние зависимые нации⁹, на которые «автоматически» не распространяется законодательство штатов¹⁰.

Надо заметить, что фабула о суверенном характере полномочий племен закрепляется в их конституциях. Так, п. 1 ст. 3 Конституции нации Хо-Чанк¹¹ (штат Висконсин) устанавливает, что нация обладает суверенными полномочиями в силу самоуправления и демократии.

При этом суверенитет и суверенные полномочия индейских общин в американской правовой мысли не рассматриваются в качестве взаимообуславливающих категорий.

С. Д. Крэснер выделяет следующие основные признаки суверенитета: «юридическая независимость территориальных единиц (международно-правовой суверенитет), недопустимость вмешательства во внутренние дела других государств (Вестфальский суверенитет), внутренняя самостоятельность (внутренний суверенитет)»¹².

Индейцы утратили суверенитет после принятия Акта о присоединении индейских земель в 1871 г. В указанном документе предусматривается, что ни одна индейская нация, ни одно племя в пределах территории США не признается в качестве независимой нации, племени или власти (power), с которыми США могут заключать соглашения. При этом ранее заключенные соглашения сохраняют свою юридическую силу (пар. 71 гл. 3 разд. 25 Кодекса США¹³).

Суверенные полномочия общин характеризуются следующим образом: «на основе актов Конгресса США, племена утратили суверенитет, который предшествовал Конституции США. Однако это не означает, что теперь сообщества не являются суверенными. Утраченный в ходе интеграции в состав США суверенитет заменен на суверенные полномочия, предоставленные

сообществам Конгрессом. Таким образом, суверенные права, которыми в настоящее время обладают племена, предусматривают полномочия, которые проистекают из решений Конгресса и подпадают под действие Конституции США»¹⁴.

С нашей точки зрения, «суверенными полномочиями» нельзя обладать без «суверенитета», поскольку полномочия являются составным элементом суверенитета. Кроме того, суверенитет есть базис и императивное условие наличия суверенных полномочий. В то же время только посредством реализации соответствующих полномочий суверенитет может быть реализован. В условиях ликвидации суверенитета индейских сообществ их текущие и перспективные полномочия — не что иное, как производная решения федеральных властей США.

2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ КОНФИГУРАЦИЯ РЕЖИМА САМОУПРАВЛЕНИЯ ИНДЕЙСКИХ НАЦИЙ

В соответствии с пар. 1301 разд. 25 Кодекса США полномочия в сфере самоуправления означают и предусматривают принадлежность индейским племенам исполнительных, законодательных, судебных полномочий, а также наличие служб, органов и трибуналов, посредством которых данные полномочия осуществляются.

Компетенция индейских сообществ формируется по остаточному принципу. Это означает, что племена могут осуществлять самоуправление при условии недопустимости нарушения юрисдикции федерального центра. Речь идет о случаях, когда конкретные полномочия и предметы ведения принадлежат федеральному правительству на основе заключенных с индейцами соглашений¹⁵ (такие соглашения

⁹ Cherokee Nation. 30 U.S. (5 Pet) at 16 ; *Philpott D.* Op. cit. P. 126.

¹⁰ *Worcester V. Georgia*, 31 U.S. (6 Pet.) 515, 529 (1832). В решении Верховного Суда США указано, что нация чероки является самостоятельным сообществом, в отношении которого не подлежат применению законы штата Джорджия, за исключением случаев, когда на это есть согласие самих чероки или это предусмотрено соглашениями, актами Конгресса США.

¹¹ The Constitution of the Ho-Chunk Nation // URL: www.narf.org/hill/constitutions/hochunkconst/index.html (дата обращения: 17.01.2018).

¹² *Krasner S. D.* The Hole in the Whole : Sovereignty, Shared Sovereignty, and International Law // Michigan Journal of International Law. Vol. 25. 2004. Is. 4. P. 1077.

¹³ U. S. Code // URL: www.law.cornell.edu/uscode/text/25 (дата обращения: 17.01.2018).

¹⁴ *Poore III J. A.* The Constitutional of the United States Applies to Indian Tribes // Montana Law Review. Vol. 59. Winter. 1998. Is. 1. P. 55.

¹⁵ В период с 1778 по 1871 г. было заключено около 700 соглашений (см.: *Mason M. D.* Canadian and Unites States Approaches to Indian Sovereignty. P. 469). В литературе выделяются три типа соглашений между

не заключаются с 1871 г.) или полномочия племен аннулированы (extinguished) на основании акта Конгресса США. Также федеральными судами может быть установлено, что полномочия конкретного племени подпадают под регулирование действующего федерального права либо данные полномочия несовместимы с национальной политикой США, а потому приняты в нарушение компетенции.

Правовой режим самоуправления в рамках племен за определенными исключениями сформирован в целом по образцу американской схемы разделения властей (управления).

Так, преамбула ст. 10 Конституции нации Уайт-Эрт¹⁶ (Миннесота) предусматривает разделение трех ветвей управления. Исполнительная ветвь принадлежит президенту, бюро выборов, совету старейшин, молодежному совету и другим исполнительным органам. Законодательную власть осуществляют представители, избранные в Законодательный совет. Судебная власть реализуется судами и судьями. Указанные ветви управления не имеют полномочий друг над другом, за исключением случаев, указанных в настоящей Конституции.

Унифицированный характер организации системы публичных органов власти племен обуславливается наличием утвержденной министром внутренних дел США примерной формы их конституций, а также принадлежностью

к одноименному министерству дискреционных полномочий по утверждению конституций и иных актов племен¹⁷.

Конституции индейских сообществ содержат положения о территориальной юрисдикции¹⁸ и компетенции, определяют особенности членства в племени¹⁹, статус органов власти и их полномочия, а также порядок организации и проведения выборов, закрепляют особенности принадлежащих гражданских прав²⁰.

Глава исполнительной власти племени обычно именуется председателем, главой, губернатором, президентом, мэром, спикером, представителем. Данное лицо председательствует на заседаниях законодательного и исполнительного органа. В современный период глава исполнительной власти и члены совета племени имеют выборную основу²¹.

В сферу компетенции главы исполнительной власти обычно входят вопросы исполнения законов племени, внесения в совет племени законопроектов, назначение в курируемые службы служащих и освобождение их от должности, контроль и координация их деятельности, представительство интересов племени на внешнем уровне.

Законодательные органы называются советом племени, деревенским советом, племенным рабочим комитетом. Указанные органы избираются из состава племени, осуществляя

США и индейцами: 1) о мире и дружбе; 2) о колонизации резерваций; 3) о расселении членов племен в настоящее время или в будущем на отдельных участках или комплексно в целях постепенной ликвидации племенного образа жизни (*Dion T. Treaty Relationships Between the Canadian and American Governments and First Nation Peoples // Research Paper for the National Centre for First Nations Governance. 2008. P. 5. URL: www.fngovernance.org/ncfng_research/tina_dion.pdf* (дата обращения: 18.01.2018).

¹⁶ The Constitution of the White Earth Nation // URL: www.whiteearth.com/data/upfiles/files/Proposed_White_Earth-constitution_2.pdf (дата обращения: 17.01.2018).

¹⁷ Mason M. D. Canadian and Unites States Approaches to Indian Sovereignty // Osgoode Hall Law Journal. Vol. 21. 1983. № 3. P. 459, 452 ; American Indian Politics and the American Political System // David E. Wilkins, Heidi Kiiwetinepinesiiik Stark. 3rd ed. Rowman&Littlefield Publishers, Inc. Plymouth, 2011. P. 65.

¹⁸ Например, ст. 1 Конституции племени Роузбад Сиу устанавливает, что юрисдикция данного племени распространяется на территорию резервации в пределах границ, установленных актом от 02.03.1889, а также на другие земли, которые могут быть отнесены к резервации в дальнейшем в соответствии с законами США. Статья 2 Конституции племени Агуа-Кальенте (Калифорния) закрепляет, что юрисдикция племени распространяется в пределах границ территории резервации и на иные земли, которые могут быть присоединены к ней в дальнейшем (Constitution and By-laws of the Agua Caliente Band of Mission Indians // URL: www.thorpe.ou.edu/IRA/aguacalcons.html (дата обращения: 17.01.2018)).

¹⁹ Согласно ст. 2 Конституции членом племени Роузбад Сиу являются все лица индейского происхождения, включая лиц, родившихся после 31.12.1920, сведения о которых внесены в официальную перепись, а также дети, родившиеся от членов племени, которые являлись постоянными жителями резервации на момент рождения ребенка.

²⁰ American Indian Politics and the American Political System. P. 72.

²¹ Philpott D. Op. cit. P. 132.

ют функции законодательного регулирования и обеспечения применения принятых актов, в том числе могут устанавливать налоги, определять требования к членству в племени, регулировать семейные отношения, осуществлять лицензирование и регламентировать осуществляемые в пределах резервации определенные виды деятельности.

Так, в племени Роузбад Сиу (Южная Дакота) сформирован Совет, избираемый членами племени на два года на основе тайного голосования (п. 2 ст. 3 Конституции²²). При этом каждое сообщество (всего 22 сообщества) племени должно быть представлено в его составе не менее чем одним представителем (п. 4 ст. 3 Конституции).

К компетенции Совета племени Роузбад Сиу отнесены вопросы взаимодействия с федерацией, штатами, муниципалитетами по вопросам, относящимся к племени, в том числе консультирование представителей Министерства внутренних дел США в отношении любой деятельности, которая может оказать влияние на резервацию; утверждение или наложение запрета на продажу, распоряжение, аренду или обременение земель племени; консультирование министра внутренних дел США в отношении федеральных проектов, относящихся к племени, до их представления в бюро по бюджету и Конгресс; управление экономической сферой и предприятиями племени; определение режима налогообложения для членов племени и осуществляемой деятельности, а также лицензирование; регламентация членства, недвижимой и личной собственности, взаимообмен и содействие развитию традиций, культур, ремесел, искусств между сообществами племени, определение порядка выборов, регламентация процедуры деятельности Совета, делегирование вышеперечисленных полномочий подчиненным подразделениям, сообществам, кооперативным ассоциациям, доступ в которые

открыт для всех членов племени (п. 1 ст. 4 Конституции).

Законодательный совет нации Уайт-Эрт (Миннесота) разрабатывает и принимает законы, кодексы, ордонансы, резолюции, статуты, осуществляет полномочия по повышению доходов, установлению и взиманию налогов, лицензированию и платы за оказываемые услуги, а также может инициировать введение иных налогов и сборов для процветания членов племени, осуществляет монетарную политику (заем средств, выпуск облигаций), принимает меры по развитию и защите здоровья, публичного благосостояния, обеспечению безопасности, развитию образования, культуры и политического суверенитета. Также Законодательный совет вправе учреждать подведомственные службы, осуществлять надзор в отношении их деятельности. Кроме того, Совет несет ответственность за эффективную реализацию правительственных программ, управление землями, водными путями, природными ресурсами, коммерческой деятельностью, публичным жилищным строительством, транспортным сообщением, осуществляет контроль в отношении распространения и продажи алкогольных напитков (ст. 1-7 гл. 12 Конституции Уайт-Эрт)²³.

Принимаемые легислатурами племен акты подлежат представлению на утверждение в Министерство внутренних дел США. Пункт 2 ст. 4 Конституции племени Роузбад-Сиу устанавливает, что все резолюции и ордонансы должны быть представлены в Министерство внутренних дел, которое вправе их утвердить или отклонить.

Аналогичные полномочия и порядок утверждения правовых актов закреплены в конституциях иных племен. Например, п. 4 ст. 2 Конституции конфедерированных племен Салиш и Кутенай резервации Флетхед²⁴ (Монтана) закрепляет, что Совет племени может принимать правовые акты под контролем (review) министра внутренних дел США.

²² Constitution and bylaws of the Rosebud Sioux Tribe // URL: www.loc.gov/law/help/american-indian-constats/PDF/36026264.pdf (дата обращения: 17.01.2018).

²³ В литературе выделяется следующий общий перечень полномочий племен в сфере самоуправления: вопросы культуры и религии, пользование природными ресурсами, регулирование бизнеса, служба социального обслуживания (образование, жилищное строительство, здравоохранение, поддержка семьи), публичная инфраструктура, критерии определения членства в племени, законодательная деятельность, налогообложение, гражданское право, уголовное право (незначительные преступления), конституционная форма (см.: *Cornell S., Kalt J. P.* Op. cit. P. 4).

²⁴ Confederated Salish and Kootenai Tribes of the Flathead Reservation — Tribal Constitution // URL: www.narf.org/narf/constitutions/confederated_salish_kootenai/index.html (дата обращения: 17.01.2018).

Сходные нормы содержатся в п. 1, 2 ст. 6 Конституции индейской резервации Свиномиш²⁵ (Калифорния).

На этой основе принимаемые правовые акты на уровне племен скорее являются проектами правовых актов.

Между тем в соответствии со ст. 202 разд. 2 Акта о племенном самоуправлении²⁶ племена обладают правом самоуправления, проистекающим из суверенитета индейских племен и наций. Верховный суд США неоднократно признавал, что «коренные американцы сохраняют статус отдельного народа, обладающего правом регулирования их внутренних и социальных отношений. Кроме того, они обладают возможностью создавать собственное материальное право по своим внутренним вопросам»²⁷.

Как представляется, установленная модель утверждения правовых актов Министерством внутренних дел США не вполне совместима с декларируемыми категориями самостоятельности в сфере внутреннего самоуправления.

Прямо не зафиксированные в Конституции полномочия племенные советы могут осуществлять путем принятия статутов и конституционных поправок (пар. 4 ст. 4 Конституции племени Роузбад Сиу, п. 4 ст. 6 Конституции индейской резервации Свиномиш). То есть для внесения изменений в конституции племен необходимо проведение такой же процедуры утверждения правовых актов в Министерстве внутренних дел США.

Предусмотрено создание племенных судов. При этом модельные кодексы по организации управления судами предлагаются Конгрессу министром внутренних дел США (пар. 1311 разд. 25 Кодекса США).

Согласно пар. 1302 Кодекса США племенные суды рассматривают уголовные дела, по которым срок тюремного заключения варьируется в диапазоне от 1 до 3 лет за одно преступление, или предусмотрен штраф, размер которого составляет от 5 до 15 тыс. долл. При

этом указано, что ничто не может повлиять на обязательства США или правительства штата, которому делегированы полномочия США по расследованию преступлений на территориях проживания индейцев (пар. 1302 разд. 25 Кодекса США).

В отношении гражданского судопроизводства суды племен обладают юрисдикцией по рассмотрению дел с участием индейцев и неиндейцев, проживающих или работающих на территории резервации. Ордонансы и обычное право племен применяется при условии, что они не противоречат гражданскому законодательству США (пар. 1322 разд. 25 Кодекса США).

При этом Верховный суд США постановил, что племенные суды являются наиболее подходящим форумом для определения юрисдикции в свете конкретных условий племенного суверенитета. Права племен в сфере самоуправления предохраняют (prevent) от распространения юрисдикции судов США на территориях проживания индейцев (Indian Country). Также Верховный суд указал, что федеральные суды должны уважать прерогативы племен в сфере самоуправления и отказывать в рассмотрении дел до того, как сторонами не будут исчерпаны все средства в племенных судах²⁸.

Так, в соответствии с пар. 201 Кодекса нации Навахо (Аризона, Нью-Мексико)²⁹ предусмотрено, что судебными органами являются окружные суды, Верховный суд и иные суды, учрежденные Национальным советом Навахо. При рассмотрении любых дел в первую очередь применяются статутные и регламентарные акты резервации (пар. 204). Окружные суды обладают юрисдикцией по рассмотрению уголовных и гражданских дел.

Уголовная юрисдикция распространяется на преступления, совершенные на территории резервации, а в отношении преступлений, совершенных одним членом нации в отношении другого, — безотносительно того, где такое преступление совершено.

²⁵ Constitution and by-laws for the Swinomish Indians of the Swinomish Reservation // URL: www.loc.gov/help/american-indian-consts/PDF/36026226.pdf (дата обращения: 17.01.2018).

²⁶ Indian Self-Government Act Amendments of 1994. Pub. L. № 103-413 // URL: www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/4842 (дата обращения: 17.01.2018).

²⁷ Santa Clara Pueblo v. Martinez, 436 U.S. 49, 55 (1978) // URL: www.supreme.justia.com/cases/federal/us/436/49/case.html (дата обращения: 17.01.2018).

²⁸ Williams v. Lee 358 U.S. 217 (1959) // URL: www.supreme.justia.com/cases/federal/us/358/217/case.html (дата обращения: 18.01.2018).

²⁹ Navajo Nation Code // URL: www.navajonationcouncil.org/Code Page.html (дата обращения: 19.01.2018).

Юрисдикция окружных судов распространяется на гражданские дела, в которых ответчиком является житель резервации, а также, если действия совершены или нарушение прав произошло на территории резервации (пар. 253). Апелляции на решения окружных судов направляются в Верховный суд резервации (пар. 703).

Пунктом 2 ст. 9 Конституции индейской резервации Свиномиш предусмотрено, что полномочия судов племени распространяются на все дела и споры, находящиеся в рамках юрисдикции племени, и рассматриваются по закону и по праву справедливости на основе настоящей Конституции, законов или традиций племени. Кроме того, суды могут обладать юрисдикцией в силу федерального права или присущего племени суверенитета.

При этом следует учитывать, что в конечном счете юрисдикцию судов резерваций определяет Конгресс в соответствии с п. 1 ст. 8 Конституции США. Кроме того, пар. 1331 разд. 25 Кодекса США установлено, что федеральные окружные суды обладают юрисдикцией над всеми гражданскими действиями, подпадающими под действие Конституции, законов или соглашений США.

В ареалах проживания индейцев в штатах Аляска, Калифорния, Миннесота, Небраска, Орегон, Висконсин органы власти штатов в силу Закона США 83-280³⁰ наделяются федеральным правительством полномочиями по расследованию преступлений, совершенных индейцами или в отношении них (пар. 1162), а также рассмотрению гражданских дел, в которых сторонами (стороной) являются индейцы (пар. 1360), на территориях их проживания. Таким образом, полномочия племен, расположенных в пределах указанных штатов, принадлежат властям штатов.

На этой основе следует констатировать применение института делегированного законодательства в отношениях между федеративным правительством и штатами в части отношений с индейскими резервациями.

При этом следует отметить, что в силу пар. 1323 Кодекса США Союз уполномочен принимать в одностороннем порядке решения об изъятии данных полномочий полностью или в части.

3. РЕЗЕРВАЦИИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ АВТОНОМИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СХОДСТВО И РАЗЛИЧИЯ

В научной литературе высказываются мнения о том, что резервации индейских сообществ являются автономиями.

Т. Бенедиктер считает, что резервации подпадают под формулируемые им критерии определения территориальной автономии. В качестве критериев выделяются «верховенство единого права в государстве и автономиях, перманентная деволуция минимума законодательных и исполнительных полномочий, демократия и свободные выборы, равенство основных политических и гражданских прав в рамках государства и автономных единиц для граждан, законно находящихся на территории автономий (за некоторыми исключениями)»³¹.

Как представляется, указанные критерии не отражают присущие исключительно территориальной автономии качественные признаки и могут быть использованы для определения иных форм территориальных образований (субъектов федераций, муниципий, заморских территорий).

Ш. Штрошейн ссылается на позицию Хайнце, который считает, что «автономии являются территориальными единицами в федеративном государстве и обладают управленческими полномочиями (governance powers), которых не имеют другие внутригосударственные образования (асимметричная модель). Наряду с этим данные территориальные единицы подпадают под юрисдикцию федерального правительства»³². На этой основе Ш. Штрошейн констатирует, что «племенные правительства

³⁰ Public Law 83-280 // URL: www.tribal-institute.org/lists/pl_280.htm (дата обращения: 27.01.2018).

³¹ *Benedikter T.* The World's Modern Autonomy Systems : Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy. Bozen/Bolzano, 2009. P. 60—64, 203.

Данное исключение составляют резервации.

³² *Stroschein S.* The Autonomous Structures of Native American Reservations // *Autonomy Arrangements around the World : A Collection of Well and Lesser Known Cases.* Ed. : Levente Salat, Sergiu Constantin, Alexander Osipov, István Gergő Székely. Cluj-Napoca : Editura Institutului pentru Studiarea Problemelor Minarităților Nationale, 2014. P. 191.

являются фактическими территориальными автономиями, а резервации могут быть классифицированы как их национально-историческая разновидность»³³.

Ассиметричная структура государственно-территориального устройства является необходимым общим признаком институционализации автономных образований (Фарерские острова, Гренландия, сообщества Италии, области Италии, Гагаузия, Гонконг, Макао). Однако без раскрытия качественных свойств ассиметрии в призме института территориальной автономии проблематично конкретизировать территориальное образование в качестве автономии. При таком подходе получается, что наличие иного объема и содержания компетенции у штатов США предполагает, что они являются автономиями по отношению к резервациям. Между тем едва ли обоснованно отвергать их статус субъектов федерации.

В. А. Кряжков отмечает, что «в соответствии с Законом 1975 г. о самоопределении индейцев и содействии их образованию индейцы, живущие компактно, имеют национально-территориальную автономию — земли-резервации»³⁴. При этом автор не уточняет нормы, свидетельствующие об идентичности указанных правовых явлений.

Р. Гарипов указывает, что «в юридическом смысле индейские резервации имеют права, которыми обладают штаты США. В резервациях действуют только федеральные законы и законы, установленные самими племенами. Индейцы, живущие в резервациях, не подчиняются законам штатов. Индейцы платят те же налоги, что и остальные жители США, однако налогами не облагаются земли, т.е. территория резервации и полученные за их счет доходы». На этой основе Р. Ф. Гарипов делает вывод, что «резервации обладают внутренним суверенитетом и являются автономными образования-

ми и самостоятельно осуществляют властные функции, которые служат целям и задачам собственного народа»³⁵.

Необходимо отметить, что использованные указанным автором критерии квалификации автономных образований при их применении к институту индейских резерваций не отражают реальную природу автономий. Так, правила о применении федерального законодательства и неподчинении законам штатов, равные со штатами права не являются качественными признаками территориальных автономий, а особый режим налогообложения может применяться не только в автономиях, но и в других территориальных и квазитерриториальных образованиях³⁶.

С нашей точки зрения, территориальную автономию (далее — автономия) целесообразно рассматривать комплексно в трех измерениях: как принцип, форму территориальной организации сообщества и правовой режим.

Автономия как принцип публично-правового статуса субнациональных единиц — это основополагающие начала организации публично-правового устройства территориальных образований, в отношении которых подлежат применению диверсифицированные правовые режимы, основанные на признании и гарантировании центральной властью идентичности социальных групп и (или) присущих специфических особенностей территорий.

В отличие от автономии как принципа публично-правового статуса конкретного внутригосударственного территориального образования принцип местной автономии, фиксируемый в конституционных актах зарубежных государств (Япония, Индонезия, Бразилия), является общим базисом конституционного статуса автономных и иных видов территориальных образований, фундаментом для конструирования специфических прин-

³³ *Stroschein S.* Op. cit. P. 191.

³⁴ *Кряжков В.* Права меньшинств // URL: www.hrights.ru/text/b7/Chapter6.htm (дата обращения: 17.01.2018).

Аналогичной позиции придерживаются другие авторы. См.: *Сорокина М. Д.* Правовые аспекты защиты экологических прав коренных малочисленных народов // *Современное право.* 2015. № 11. С. 43—46; *Кара-Кыс Аракчаа.* Международный опыт защиты прав и интересов коренных народов // *Федерализм.* 2011. № 2 (62) С. 117.

³⁵ *Гарипов Р.* Правовой статус территориальных образований коренных народов США // *Федерализм.* 2009. № 2 (54). С. 109, 111.

³⁶ См.: *Некрасов С. И.* Территориальное и внетерриториальное (квазитерриториальное) в организации и функционировании публичной власти (к постановке проблемы) // *Конституционное и муниципальное право.* 2014. С. 25—29.

ципов и основанных на них форм устройства и правовых режимов конкретных территорий. Соответственно, правовой статус автономии формируется путем интеграции (взаимообогащения) указанных принципов и гармонизации их сущностно-содержательных свойств. Принцип местной автономии и автономия как принцип публично-правового статуса территориального образования могут быть соотнесены как общий и специальный.

Как форма территориальной организации автономия предполагает институционализацию идентичности социальных групп в границах территории (и (или) присущих специфических особенностей территорий в пределах конкретного государства), предусматривающую расширенный по сравнению с иными территориальными образованиями государства спектр правомочий в сфере локального самоуправления в рамках конституционно зафиксированного перечня вопросов, гарантированных государством. В равной мере автономия может быть определена как зафиксированный и гарантируемый конституционными и иными правовыми актами режим внутреннего самоуправления территориальной единицы государства, население которой обладает самостоятельной публичной властью, характеризующейся большей широтой дискреции ввиду присущих такой территории (населению) специфицирующих особенностей. В данном контексте автономия может быть квалифицирована как элемент политико-правового устройства государства, представленный различными территориальными единицами (Фарерские острова, Гренландия, автономные сообщества Испании и т.д.).

Как правовой режим автономия представляет собой предусмотренный правовыми нормами порядок регулирования статуса территориального образования, основывающийся на принципе признания идентичности социальных групп и (или) специфических особенностей территорий, предусматривающий расширенный вариант самоуправления и выражающийся в специфике способов и гарантий реализации, охраны и защиты этого статуса.

Таким образом, для территориальных автономий характерно наличие следующих главных определяющих их правовую природу признаков: 1) объективно присущая идентичность (национально-этническая, культурная, религиоз-

ная, географическая); 2) фиксация расширенной содержательно разноплановой компетенции относительно иных внутрисубъективных образований по осуществлению самоуправления, позволяющего конфигурировать обособленный правовой порядок; 3) персонификация гарантий конституционно-правового статуса по его реализации, охране и защите; 4) наличие финансовых и иных ресурсов для реализации полномочий в отношении предусмотренных предметов ведения.

На основе указанного подхода можно предположить, что определяющими критериями идентификации индейских резерваций в качестве автономий могут быть использованы такие индикаторы, как созданные относительно независимые от штатов модели самоуправления, а также персонификация их конституционно-правовых статусов в системе государственного-территориального устройства США.

Немаловажное значение также имеют налоговые преференции, предоставленные племенам. Параграф 1321 Кодекса США устанавливает запрет отчуждения, обременения или налогообложения недвижимого или личного имущества индейцев или племени, это касается в том числе прав, относящихся к водным ресурсам. Заслуживают внимания закрепленные в конституциях индейских наций привилегии в сфере хозяйственной деятельности, природопользования, в части определения критериев к членству, а также присущая им национально-культурная идентичность.

В этом плане нуждается в уточнении позиция С. Корнелла и Д. П. Кольта о том, что «племена, так же, как и штаты, являются объектом регуляции федерального права, но они действуют в соответствии с собственными конституциями, управляют своей судебной системой, самостоятельно определяют и реализуют налоговую политику, а также осуществляют регламентарные функции»³⁷.

Необходимо отметить, что в институциональном аспекте штаты обладают аналогичной публично-правовой структурой и компетенцией. Различия закономерно проявляются в содержании компетенции, которая обуславливается особенностями конституционно-правовых статусов указанных видов территорий. Вместе с тем содержательные различия также имеются между конституционно-правовыми статусами штатов, что исключает в этом аспекте ме-

³⁷ Cornell S., Kalt J. P. Op. cit. P. 3.

тодологически точное сопоставление штатов и резерваций.

Резервации характеризуются персонификацией конституционно-правовых статусов, которая предопределяется конкретными соглашениями (иными актами) между США и племенами, что в значительной степени отличает резервации от штатов и оттеняет присутствующие институты территориальной автономии свойства³⁸.

Между тем при сравнительном рассмотрении резерваций и штатов можно сказать, что в аспекте гарантированности самостоятельности в сфере внутреннего самоуправления статус резерваций является уязвимым по сравнению со статусом штатов.

Р. Ф. Гарипов обоснованно указывает, что «федеральные власти имеют почти абсолютную власть в ограничении суверенитета племени. Конгресс США обладает широкими полномочиями, и обязательства США перед индейцами могут быть ликвидированы даже без согласия племен. Конгресс может в одностороннем порядке аннулировать те или иные положения договора, корректировать право племени на самоуправление³⁹.

Д. Фирши отмечает, что «любой суверенитет должен быть гарантирован. Штаты зачастую рассматриваются как определенная форма суверенитета, предусмотренная Конституцией США, подчиненная суверенитету федерального правительства. Однако, несмотря на отношения субординации, штаты обладают, хотя и косвенно, признанными в Конституции США правами. Поправка X к Конституции США устанавливает, что полномочия, не предоставлен-

ные настоящей Конституцией США и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются, соответственно, за штатами или за народом. Таким образом, данная поправка, если иное не предусмотрено, указывает, что полномочия федерального правительства над штатами не имеют абсолютного характера»⁴⁰.

В. И. Лафитский отмечает, что «за рамками федеральных вопросов правовые и политические системы штатов партикулярны, являются самостоятельными структурными образованиями в политико-правовой надстройке США. Если нет нарушения федерального права, общесоюзные органы не вправе вмешиваться во внутреннюю политику штата»⁴¹.

Б. С. Крылов указывал, что «практика деятельности штатов выработала даже особую форму выражения несогласия с акциями федеральных властей. Это принятие законодательными органами штатов специальных резолюций о “вторжении” (interposition) федерации в компетенцию штата»⁴².

Индийские племена таких гарантий не имеют. В решении Верховного суда США (Lone Wolf v. Hitchcock, 1903) указано, что полномочия Конгресса над индейцами предоставляют возможность совершать любые действия в отношении них безотносительно положений соглашений⁴³. В другом судебном акте Верховного суда США (Talton v. Mayes, 1896) определено, что «права племен в сфере самоуправления не имеют конституционных гарантий относительно действий государства»⁴⁴. Федеральное правительство может определять степень реализации индейскими племенами принадлежащего им суверенитета⁴⁵.

³⁸ См. подробнее: *Ирхин И. В.* Проблемы квалификации и разграничения политических и административных автономий : опыт французских территорий // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 45—65.

³⁹ *Гарипов Р. Ш.* Защита прав коренных народов в России и США. Казань, 2010. С. 197.

⁴⁰ *Fershee J.* From Self-Determination to Self-Domination : Native Americans, Western Culture, and the Promise of Constitutional-Based Reform // Valparaiso University Law Review. Vol. 39. № 1. P. 24.

⁴¹ *Лафитский В.* Конституционный строй США. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 156. См. также: *Лафитский В. И.* США : конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М., 1993. С. 44—45.

⁴² *Крылов Б. С.* К проблеме суверенитета федерации и штатов США // Избранные труды : сборник статей, авторефератов, лекций, тезисов / сост. Е. В. Коврякова. М., 2017. С. 62.

⁴³ Lone Wolf v. Hitchcock 187. U.S. 553 (1903) // URL: www.supreme.justia.com/cases/federal/us/187/553/case.html (дата обращения: 27.01.2018).

⁴⁴ Talton v. Mayes, 163 U.S. 376 (1896) // URL: www.findlaw.com/us-supreme-court/163/376.html (дата обращения: 25.01.2018).

⁴⁵ United States v. Kagama, 118 U.S. 375 (1886) // URL: www.supreme.justia.com/cases/federal/us/118/375/case.html (дата обращения: 23.01.2018).

В литературе отмечается, что «племена являются полусуверенными единицами, зависимыми от Конгресса США, но относительно независимыми от штатов, на территории которых находятся»⁴⁶.

Необходимо уточнить, что штаты также зависимы от Конгресса США. Однако эта зависимость другого рода, так как характеризуется наличием конституционных гарантий недопустимости произвольного вмешательства федеральных властей в компетенцию штатов, которая сформирована по остаточному принципу. Иными словами, исключительная компетенция Конгресса США является тем ограничителем, который используют штаты при квалификации решений о вторжении в их юрисдикцию⁴⁷.

В этом плане неоднозначные оценки вызывает правовая позиция Верховного суда США, который указал, что права штатов защищены не X поправкой, а «структурой самого федерального правительства» и политическим процессом, гарантирующим, по мнению суда, «непринятие законов, неправомерно обременяющих штаты»⁴⁸.

Вполне очевидно, что «структура федерального правительства» и определенный тип «политического процесса» базируются на положениях Конституции США. В этой связи правовую позицию Верховного суда США можно трактовать исключительно в контексте защищенности прав штатов не только X поправкой, но и относящимися к политической структуре взаимосвязанными положениями Конституции США и основанной на них практикой правоприменения.

Казуистическими, по сути, являются некоторые правовые позиции Верховного суда США о том, что «в определенных обстоятельствах племена могут обладать основанным на суверенитете иммунитетом. Однако данный иммунитет не должен распространяться на служащих и территориальные единицы, когда

они действуют неконституционным или незаконным способом»⁴⁹.

Учитывая, что содержательная специфика фабул Конституции США характеризуется высокой степенью сжатости и абстрактности, а главным интерпретатором сущности и значения положений Основного закона является Верховный суд США, то именно данный орган определяет границы, переход через которые надлежит квалифицировать в качестве «неконституционного или незаконного способов».

Неопределенностью характеризуются «ограничители» компетенции Конгресса применительно к индейским сообществам, сформулированные Верховным судом США в деле «Reid v. Covert» (1957)⁵⁰. Согласно указанному решению «США в полной мере являются творением Конституции. Соответственно, принадлежащие полномочия не имеют другого источника. Государство может действовать только в рамках ограничений, предусмотренных Конституцией».

Принимая во внимание принцип «полновластности» полномочий Конгресса США, едва ли возможно применение указанных «ограничителей» к отношениям США к индейским племенам.

Изложенное позволяет констатировать, что сфера самоуправления индейских сообществ подвержена высоким рискам трансформации решениями федеральных властей при одновременно минимальных ресурсах конфигурирования собственных правовых порядков. В какой-то мере этот факт «компенсируется» нормативными фабулами о доверии США к племенам, а также об ответственности федерации за них.

Так, согласно Кодексу США отношения племен и федеральных властей основаны на доверии и ответственности федерации за племена (пар. 1). Верховный суд США признал соглашения о порядке и условиях самоуправления индейских племен в качестве полноценных моральных обязательств высшей степени ответственности и доверия⁵¹. Также Верховный

⁴⁶ Gray V., Hanson R. L. Politics in The American States: A Comparative Analysis. 10th ed., SAGE Publications, 2013. P. 47.

⁴⁷ О «подразумеваемых» полномочиях, «присущих» правительству полномочиях, «совпадающих» полномочиях, «преимущественных правах» см.: Лафитский В. И. Конституционный строй США. С. 154.

⁴⁸ Лафитский В. Конституционный строй США. С. 155.

⁴⁹ Poore III J. A. Op. cit. P. 79.

⁵⁰ Reid v. Covert. 354 US 1 (1956) // URL: www.justia.com/cases/federal/us/354/case.html (дата обращения: 24.01.2018).

⁵¹ Seminole Nation v. United States, 316 U.S. 286 (1942) // URL: www.supreme.justia.com/cases/federal/us/316/286/case.html (дата обращения: 27.01.2018).

суд указал, что «племенные права в сфере самоуправления отражаются в федеральных соглашениях и статутах, а не создаются ими»⁵².

Как представляется, выработанные в ходе правоприменительной деятельности фабулы о моральных обязательствах США перед племенами никоим образом не нуллифицируют правомочия Конгресса данные обязательства пересмотреть.

В этом контексте примечательным представляется то, что аналогичный подход применяется к неинкорпорированным территориям США. Базовой формулой конституционно-правового регулирования статусов неинкорпорированных территорий являются положения п. 2 разд. 3 ст. 4 Конституции США⁵³. Согласно данной норме Конгресс вправе распоряжаться территорией или иной собственностью, принадлежащей Соединенным Штатам, и издавать в связи с этим все необходимые правила и постановления, но ничто в этой Конституции не может толковаться в ущерб законным притязаниям Соединенных Штатов или какого-либо отдельного штата.

В решении Верховного суда США «First Nat'l Bank of Brunswick v. County of Yankton» (1879) указано, что «Конгресс США может не только отменять законы легислатур территорий, но также вправе самостоятельно осуществлять законодательное регулирование для местного правительства. Конгресс обладает абсолютными и исчерпывающими законодательными полномочиями над населением территорий. Создание местной легислатуры, предоставление ей законодательной власти не лишает Конгресс зарезервированных полномочий по законодательной регламентации по вопросам территорий или владений, равно как по вопросу отмены действующего законодательства Конгресса»⁵⁴.

Исключение составляет конституционно-правовой статус Северных Марианских островов. В отличие от других неинкорпорированных территорий США для Северных Марианских островов предусмотрены гарантии осуществления местного самоуправления (разд. 102 ст. 1 Конвенции об учреждении Содружества Северных Марианских островов⁵⁵).

Конвенция предусматривает, что народ Северных Марианских островов обладает правом местного самоуправления и будет осуществлять его в отношении внутренних дел в соответствии с собственной Конституцией (разд. 102 ст. 1 Конвенции).

В решении федерального апелляционного суда девятого округа США по делу «Northern Mariana Islands v. D. Atalig» (1984) указано, что сообщество Северные Марианские острова обладает правом самоуправления, гарантии которого основываются на взаимосогласованных положениях Конвенции⁵⁶.

В другом судебном акте также определено, что США обладают правом законодательного регулирования для Северных Марианских островов, но при этом не допускается посягать на местное самоуправление⁵⁷.

Раздел 105 ст. 1 Конвенции предусматривает, что США соглашаются ограничить осуществление полномочий по основным положениям настоящей Конвенции, предусмотренным ст. 1—3, а также разд. 501 и 805. Таким образом, фиксируется сфера самостоятельности данной территории.

Как представляется, опыт закрепления конституционно-правовых гарантий статуса и конкретных полномочий, в которые не допускается произвольное (безосновательное) вмешательство со стороны центральных властей, можно было применять в том числе в отношениях с индейскими племенами.

⁵² Worcester v. Georgia, 31 US (6 Pet) // URL: www.supreme.justia.com/cases/us/31/515/case.html (дата обращения: 18.01.2018).

⁵³ Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособие. 8-е изд., исправл. и доп. М., 2012. С. 562—574.

⁵⁴ National Bank v. County of Yankton, 101 U.S. 129. (1879) // URL: www.law.cornell.edu/supremecourt/text/101/129. Asiatic Petroleum Co. v. Insular Collector of Customs, 297 U.S. 666 (1936) ; URL: www.supreme.justia.com/cases/federal/us/297/666/ (дата обращения: 25.12.2017).

⁵⁵ The Covenant to Establish a Commonwealth of the Northern Marian Islands // URL www.law.cornell.edu/uscode/pdf/uscode48/lii_usc_TI_48_CH_17_SC_I_SE_1801.pdf (дата обращения: 29.12.2017).

⁵⁶ Northern Mariana Islands v. Daniel Atalig. № 723. F 2d 682. (9th Cir. 1984) // URL: www.openjurist.org/723/f2d/682/commonwealth-of-northern-mariana-islands-v-atalig (дата обращения: 24.12.2017).

⁵⁷ United States ex rel. Richards v. De Leon Guerrero. (9th Cir. 1993) // URL: www.leagle.com/decision/199375344f3d7491639 (дата обращения: 25.12.2017).

Индейские резервации обладают общими признаками с муниципалитетами США, функционирующими в режиме гомруля (home rule)⁵⁸. В их пределах сформированы аналогичные органы власти (совет, мэ́р), которые наделены полномочиями по решению вопросов локального характера. К таким вопросам относятся школьное образование, библиотечное дело, социальное обеспечение, благоустройство, организация мест отдыха, контроль качества товаров, обеспечение правопорядка, пожарной безопасности, сбор налогов, проведение выборов, запись актов гражданского состояния. Также органы местного самоуправления руководят принадлежащими им предприятиями и службами, управляют своим имуществом и реализуют иные полномочия⁵⁹.

За ходом и результатами решения вопросов местного самоуправления осуществляют контроль федерация и штаты.

Власти США влияют на деятельность органов местного самоуправления через федеральные программы.

Н. С. Тимофеев указывает, что «главным инструментом федерального вмешательства в деятельность местного самоуправления был и остается институт так называемого федерального мандата (mandate), при котором федеральная власть предлагает муниципалитетам

участие в той или иной программе на условиях федерального финансирования (полного или частичного)»⁶⁰.

Штаты осуществляют административный надзор в виде предварительного одобрения актов, изданных органами местного самоуправления, а также наложения соответствующих санкций за ненадлежащее использование субсидий и субвенций⁶¹.

При этом в литературе отмечается, что органы местного самоуправления США непосредственно подчинены органам государственной власти штатов⁶². Указанный тезис необходимо принимать с оговоркой, поскольку в США отсутствует единая модель местного самоуправления, поэтому отношения между муниципальными властями и властями штатов различаются⁶³.

Гарантиями местного самоуправления служат провозглашение права на него конституциями и законами штатов, предоставление территориальным единицам статуса муниципальных корпораций, наличие у корпораций хартий местного самоуправления и иных актов локального регулирования, а также муниципального бюджета и собственности, права на судебную защиту⁶⁴.

Таким образом, в общем институциональном аспекте органы местного самоуправления

⁵⁸ В США сложились две основные концепции институционализации местного самоуправления: гомруль и модель Диллона (судья Верховного суда штата Айова в период с 1869 по 1879 г.). Гомруль предполагает возможность принятия хартии местного самоуправления, в рамках которой предусмотрены самостоятельные полномочия и гарантии недопустимости вторжения в сферу юрисдикции со стороны штатов. Модель Диллона предусматривает, что муниципалитеты могут действовать строго в рамках установленной штатами компетенции (см.: State Laws Governing Local Government Structure and Administration. U. S. Advisory Committee on Intergovernmental Relations. 1993. P. 3—5 // URL: www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/information/M-186.pdf (дата обращения 13.02.2018) ; Russel J. D., Bostrom A. Federalism, Dillon Rule and Home Rule // White Paper. A Publication of the American City County Exchange. 2016, January. P. 1—3. URL : www.alec.org/app/uploads/2016/01/2016-ACCE-White-Paper-Dillon-House-Rule-Final.pdf)).

⁵⁹ Алебастрова И. А. Основы американского конституционализма. М., 2001. С. 151.

⁶⁰ Тимофеев Н. С. О смысле современных моделей местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 14—20.

⁶¹ Алебастрова И. А. Указ. соч. С. 157. См. также: Кененова И. П. Организация государственной власти и разделение властей в США // Организация государственной власти в России и зарубежных странах : учебно-методический комплекс / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова [и др.] ; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014. 692 с.

⁶² Пешин Н. Л. Зарубежные и российские проблемы разделения властей на муниципальном уровне // Современные проблемы организации публичной власти : монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова [и др.] ; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. 596 с.

⁶³ Katz E. Local Self-Government in the United States // Democratic Local Government. 1999, April. Vol. 4. № 1. P. 11 ; Libonati M. E. Local Government // States Constitutions for the Twenty-first Century. The Agenda of State Constitutional Reform. Vol. 3. G. Alan Tarr, Robert F. Williams (ed.). N. Y., 2006. P. 109—145.

⁶⁴ Алебастрова И. А. Указ. соч. С. 157.

имеют очевидные сходства с индейскими резервациями.

В. А. Тишков обоснованно указывает, что «по уровню автономии индейские сообщества близки к муниципиям»⁶⁵.

Вместе с тем особая национально-этническая идентичность, институционализация судебных институтов, возможность осуществления регуляции на основе норм обычного права, в том числе по вопросам, касающимся отдельных аспектов статуса личности, предоставленные исключительно индейским сообществам преференции, относительная независимость от штатов подчеркивают самостоятельный конституционно-правовой статус индейских резерваций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе изложенного материала конституционно-правовой статус резерваций может быть охарактеризован с двух позиций.

С учетом институционализации налоговых и финансовых преференций, особых прав в сфере природопользования для индейских племен они обладают преимуществами по сравнению с населением штатов и муниципий США в определенных сферах жизнедеятельности (игорный бизнес, розничная торговля, налоги, особые права пользования природными ресурсами). Указанные индикаторы в совокупности с национально-культурной идентичностью и возможностью формирования законодательных, исполнительных и судебных органов сближают резервации с институтом территориальной автономии.

Вторым аспектом их конституционно-правового статуса является перманентное состояние «подвешенности» и тотальной зависимости

от федеральных властей, обусловленное дефактивностью гарантий самостоятельности в области внутреннего самоуправления. Такой подход отнюдь не является подтверждением доверительного отношения к племенам, а выступает характерным признаком государственной политики по сохранению в полном объеме на уровне федерации рычагов по управлению индейцами и территориями их проживания в своем ведении и контролю над ними.

Указанные факторы характеризуют ограниченность ресурсов племен самостоятельно конфигурировать собственный правовой порядок (по сравнению со штатами), что, в свою очередь, отделяет резервации от территориальных автономий. Сфера юрисдикции штатов очерчена компетенцией Конгресса и гарантиями недопустимости произвольного вмешательства во внутренние дела штатов. В отношении резерваций Конгресс может принимать любые решения. Характерным примером в этом плане может послужить наделение судов штатов Аляска, Калифорния, Миннесота, Небраска, Орегон, Висконсин полномочиями по рассмотрению дел с участием индейцев. В этом же аспекте прослеживаются отличия резерваций и муниципалитетов, в которых действует принцип гомруля.

Подытоживая, отметим, что резервации индейцев выступают яркой иллюстрацией существующего в современном мире многообразия форм конституционно-правовых статусов внутригосударственных образований. Применительно к США индейские резервации оттеняют диверсифицированную сложносоставную конфигурацию политико-территориальной модели данного государства, обусловленную синтетическим единством применяемых концепций федерализма, муниципального самоуправления и территориальной автономии.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алебастрова И. А.* Основы американского конституционализма. — М. : Юриспруденция, 2001. — 160 с.
2. *Гарипов Р. Ш.* Защита прав коренных народов в России и США. — Казань : Изд-во Татарского гос. гуманитарно-педагогического ун-та, 2010. — 251 с.
3. *Гарипов Р.* Правовой статус территориальных образований коренных народов США // Федерализм. — 2009. — № 2 (54). — С. 103—112.
4. *Ирхин И. В.* Проблемы квалификации и разграничения политических и административных автономий: опыт французских территорий // Сравнительное конституционное обозрение. — 2017. — № 6 (121). — С. 45—65.

⁶⁵ *Тишков В. А.* Указ. соч. С. 109.

5. *Кара-Кыс Аракчаа*. Международный опыт защиты прав и интересов коренных народов // Федерализм. — 2011. — № 2 (62). — С. 107—118.
6. *Кененова И. П.* Организация государственной власти и разделение властей в США // Организация государственной власти в России и зарубежных странах : учебно-методический комплекс / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова [и др.] ; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2014. — 692 с.
7. *Крылов Б. С.* К проблеме суверенитета федерации и штатов США // Избранные труды : сборник статей, авторефератов, лекций, тезисов / сост. Е. В. Коврякова. — М. : Проспект, 2017. — 288 с.
8. *Кряжков В.* Права нацменьшинств // URL : www.hrighs.ru/text/b7/Chapter6.htm (дата обращения 17.01.2018).
9. *Лафитский В.* Конституционный строй США. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Статут, 2011. — 351 с.
10. *Лафитский В. И.* США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. — М. : Известия, 1993. — 164 с.
11. *Некрасов С. И.* Территориальное и внетерриториальное (квазитерриториальное) в организации и функционировании публичной власти (к постановке проблемы) // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 2. — С. 25—29.
12. *Пешин Н. Л.* Зарубежные и российские проблемы разделения властей на муниципальном уровне // Современные проблемы организации публичной власти : монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова [и др.] ; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2014. — 596 с.
13. *Сорокина М. Д.* Правовые аспекты защиты экологических прав коренных малочисленных народов // Современное право. — 2015. — № 11. — С. 43—46.
14. *Тимофеев Н. С.* О смысле современных моделей местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 7. — С. 14—20.
15. *Тишков В. А.* Коренное население Северной Америки в современном мире. — М. : Институт этнографии имени Н. Н. Миклухо-Маклая. — М. : Наука, 1990. — 396 с.
16. *American Indian Politics and the American Political System* / ed. by David E. Wilkins, Heidi Kiiwetinepinesik Stark. — 3rd ed. — Plymouth, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2011. — 352 p.
17. *Benedikter T.* The World's Modern Autonomy Systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy. — Bozen/Bolzano : EURAC Research, 2009. — 335 p.
18. *Berman D.* The Powers of Local Government on the United States // Democratic Local Government. — 1999, April. — Vol. 4. — № 1. — P. 17—22.
19. *Cornell S., Kalt J. P.* (2010) American Self-Determination: The Political Economy of a Policy that Works. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP 10—043. P. 28 // URL: www.dash.harvard.edu/handle/1/4553307 (дата обращения: 17.01.2018).
20. *Dion T.* Treaty Relationships Between the Canadian and American Governments and First Nation Peoples // Research Paper for the National Centre for First Nations Governance. 2008. 21 p. URL: www.fngovernance.org/ncfng_research/tina_dion.pdf (дата обращения: 18.01.2018).
21. *Gray V., Hanson R. L.* Politics in the American States : A Comparative Analysis. — 10th ed. — Washington, D.C. : SAGE Publications, 2013. — 585 p.
22. *Fershee J.* From Self-Determination to Self-Domination : Native Americans, Western Culture, and the Promise of Constitutional-Based Reform // Valparaiso University Law Abstract. — 2004. — Vol. 39. — № 1. — P. 1—26.
23. *Libonati M. E.* Local Government // G. Alan Tarr, Robert F. Williams (eds.). States Constitutions for the Twenty-first Century. The Agenda of State Constitutional Reform. — Vol. 3. (ed.). — N. Y. : State University of New York Press, Albany, 2006. — P. 109—145.
24. *Katz E.* Local Self-Government in the United States // Democratic Local Government. — 1999, April. — Vol. 4. — № 1. — P. 6—12.
25. *Krasner S. D.* The Hole in the Whole: Sovereignty, Shared Sovereignty, and International Law // Michigan Journal of International Law. — 2004. — Vol. 25. — Is. 4. — P. 1075—1100.
26. *Mason M. D.* Canadian and Unites States Approaches to Indian Sovereignty // Osgoode Hall Law Journal. — 1983. — Vol. 21. — № 3. — P. 422—474.
27. *Philpott D.* Understanding the Department of the Interior. — Maryland : Bernan Press, 2016. — 327 p.
28. *Poore III J. A.* The Constitutional of the United States Applies to Indian Tribes // Montana Law Abstract. — 1998. — Vol. 59. — Is. 1. Winter. — P. 52—80.

29. *Russel J. D., Bostrom A.* Federalism, Dillon Rule and Home Rule // White Paper. A Publication of the American City County Exchange. — 2016, January. — 20 p. — URL : www.alec.org/app/uploads/2016/01/2016-ACCE-White-Paper-Dillon-House-Rule-Final.pdf.
30. *Strommer G. D., Osborne S. D.* The History, Status, and Future of Tribal Self-Governance Under the Indian Self-Determination and Education Assistance Act // American Indian Law Abstract. — 2015. — Vol. 39. — № 1. — P. 1—78. URL : www.digitalcommons.law.ou.edu/ailr.
31. *Stroschein S.* The Autonomous Structures of Native American Reservations // Levente Salat, Sergiu Constantin, Alexander Osipov, István Gergő Székely (eds.). *Autonomy Arrangements around the World : A Collection of Well and Lesser Known Cases.* — Cluj-Napoca : Editura Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale, 2014. — P. 187—201.

Материал поступил в редакцию 13 февраля 2018 г.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF TRIBES AND INDIAN RESERVATIONS OF THE UNITED STATES (IN THE CONTEXT OF REGIONAL AUTONOMY)

IRKHIN Igor Valeryevich — PhD in Law, Doctoral Student of the Department of State (Constitutional) Law of the Southern Federal University, Associate Professor of the Department of Theory of State and Law of the Kuban State University
dissertacia@yandex.ru
344002, Russia, Rostov-on-Don, ul. Maksima Gorkogo, d. 88

Abstract. *The present article defines the nature of the reservations, the peculiarities of the legal categories of “sovereignty” and “sovereign powers” of Indian communities.*

To identify similarities and differences between the reservations and the territorial autonomies the author proposes to consider autonomy in a complex of three dimensions: principle, form of the territorial organization of the community and legal regime. The proposed criteria of autonomy are used as qualifiers of the constitutional legal nature of the reservations.

It is specified that the scope of Indian self-government communities is subjected to high risk transformation solutions of the Federal authorities as well as the minimum resources configuration of its own legal orders. The analogy with the modelling approach of the constitutional legal status of unincorporated U.S. territories is provided.

It is concluded that the constitutional and legal status of the reservations can be characterized from two perspectives.

Given the institutionalization of tax and financial preferences, special rights in the sphere of environmental management for Indian tribes, they have advantages compared to the population of the States and municipalities in certain areas of life (gambling, retail trade, taxes, special rights of use of natural resources). These indicators, in conjunction with national cultural identity and the possibility of formation of legislative, executive and judicial bodies, align the reservations with the institute of territorial autonomy.

The second aspect of the constitutional legal status is a permanent state of “swinging” and total dependence on the Federal government, due to the defectiveness of the guarantees of independence in the field of internal self-government. This approach supports the characteristic feature of the state policy of preserving in full the level of the Federation levers to govern Indians and their territories under its jurisdiction jurisdiction and control.

These factors characterize the limited resources of the tribes to self-configure their own law and order (compared to the States), which in turn separates the reservation from the territorial autonomies. On this basis it is stated that the reservations are independent forms of intra-state entities which, nevertheless, have characteristics of territorial autonomy.

Keywords: *Constitution, US Congress, reservations, Indian tribes, status, autonomy, competence, warranty.*

REFERENCES

1. Alebastrova I.A. *Osnovy amerikanskogo konstitutsionalizma* [The foundations of American constitutionalism]. Moscow: Yurisprudentsiya, 2001. 160 p.
2. Garipov R.Sh. *Zashchita prav korennykh narodov v Rossii i SSHA* [Protection of the rights of indigenous peoples in Russia and the United States]. Kazan: Publishing house of the Tatar State Humanities and Pedagogics University, 2010. 251 p.
3. Garipov R. *Pravovoy status territorialnykh obrazovaniy korennykh narodov SSHA* [Legal status of the territorial formations of the indigenous peoples of the United States]. *Federalizm* [Federalism]. 2009. No. 2 (54). Pp. 103—112.
4. Irkhin I.V. *Problemy kvalifikatsii i razgranicheniya politicheskikh i administrativnykh avtonomiy: opyt frantsuzskikh territoriy* [The problems of classification and delimitation of political and administrative autonomy: the experience of the French areas]. *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review]. 2017. No. 6 (121). Pp. 45—65.
5. Kara-Kys Arakchaa. *Mezhdunarodnyy opyt zashchity prav i interesov korennykh narodov* [International experience of protecting the rights and interests of indigenous peoples]. *Federalizm* [Federalism]. 2011. No. 2 (62). Pp. 107—118.
6. Kenenova I.P. *Organizatsiya gosudarstvennoy vlasti i razdelenie vlastey v SSHA* [Organization of state power and separation of powers in the US]. *Organizatsiya gosudarstvennoy vlasti v Rossii i zarubezhnykh stranakh: uchebnometodicheskiy kompleks* [Organization of state power in Russia and foreign countries: study and methodology tutorial]. S.A. Avakyan, A.M. Arbuzkin, I.P. Kenenova, et al. S.A. Avakyan (ed.). Moscow: Yustitsinform, 2014. 692 p.
7. Krylov B.S. *K probleme suvereniteta federatsii i shtatov SSHA* [Problem of the sovereignty of the Federation and the States]. *Izbrannye trudy: sbornik statey, avtoreferatov, lektsiy, tezisov* [Selected works: collection of articles, abstracts, lectures, theses]. Comp. By E.V. Kovryakova. Moscow: Prospect. 2017. 288 p.
8. Kryazhkov B. *Prava natsmennshinstv* [The rights of national minorities]. URL: www.hrights.ru/text/b7/Chapter6.htm (accessed 17.01.2018)
9. Lafitskiy V.I. *Konstitutsionnyy stroy SSHA* [The constitutional system of the United States]. 2nd ed. Rev. and suppl. Moscow: Statut, 2011. 351 p.
10. Lafitskiy V.I. *SSHA: konstitutsionnyy stroy i rol shtatov v strukture amerikanskogo federalizma* [USA: constitutional system and the role of the States in the structure of American federalism]. Moscow: Izvestiya. 1993. 164 p.
11. Nekrasov S.I. *Territorialnoe i vneterritorialnoe (kvaziterritorialnoe) v organizatsii i funktsionirovanii publichnoy vlasti (k postanovke problemy)* [Territorial and beyond territorial (quasi-territorial) in the organization and functioning of public authorities (problem statement)]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law]. 2014. No. 2. Pp. 25—29.
12. Peshin N.L. *Zarubezhnye i rossiyskie problemy razdeleniya vlastey na munitsipalnom urovne* [Russian and foreign problems of separation of powers at the municipal level]. *Sovremennye problemy organizatsii publichnoy vlasti: monografiya* [Current issues of public authority organization: monograph]. S.A. Avakyan, A.M. Arbuzkin, I.P. Kenenova, et al. S.A. Avakyan (ed.). Moscow: Yustitsinform, 2014. 596 p.
13. Sorokina M.D. *Pravovye aspekty zashchity ekologicheskikh prav korennykh malochislennykh narodov* [Legal aspects of protection of environmental rights of indigenous peoples]. *Sovremennoe pravo* [Modern law]. 2015. No. 11. Pp. 43 - 46.
14. Timofeev N.S. *O smysle sovremennykh modeley mestnogo samoupravleniya* [The meaning of modern models of local self-government]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law]. 2013. No. 7. Pp. 14—20.
15. Tishkov V.A. *Korennoe naselenie severnoy ameriki v sovremennom mire*. [The indigenous population of North America in the modern world]. Moscow: Institut etnografii imeni N.N. Miklukho-Maklaya [Institute of Ethnography named after Nicholas Miklouho-Maclay]. Moscow: Nauka, 1990. 96 p.
16. *American Indian Politics and the American Political System* / ed. by David E. Wilkins, Heidi Kiiwetinesii Stark. 3rd ed. Plymouth, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2011. 352 p.
17. Benedikter T. *The World's Modern Autonomy Systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*. Bozen/Bolzano : EURAC Research, 2009. 335 p.

18. Berman D. The Powers of Local Government on the United States. *Democratic Local Government*. 1999, April. — Vol. 4. — № 1. — P. 17—22.
19. Cornell S., Kalt J. P. (2010) *American Self-Determination: The Political Economy of a Policy that Works*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP 10—043. P. 28. URL: www.dash.harvard.edu/handle/1/4553307 (дата обращения: 17.01.2018).
20. Dion T. Treaty Relationships Between the Canadian and American Governments and First Nation Peoples. *Research Paper for the National Centre for First Nations Governance*. 2008. 21 p. URL: www.fngovernance.org/ncfng_research/tina_dion.pdf (дата обращения: 18.01.2018).
21. Gray V., Hanson R. L. *Politics in the American States : A Comparative Analysis*. 10th ed. Washington, D.C. : SAGE Publications, 2013. 585 p.
22. Fershee J. From Self-Determination to Self-Domination : Native Americans, Western Culture, and the Promise of Constitutional-Based Reform. *Valparaiso University Law Abstract*. 2004. Vol. 39. № 1. P. 1—26.
23. Libonati M. E. Local Government. G. Alan Tarr, Robert F. Williams (eds.). *States Constitutions for the Twenty-first Century*. The Agenda of State Constitutional Reform. Vol. 3. (ed.). N. Y. : State University of New York Press, Albany, 2006. P. 109—145.
24. Katz E. Local Self-Government in the United States. *Democratic Local Government*. 1999, April. Vol. 4. № 1. P. 6—12.
25. Krasner S. D. The Hole in the Whole: Sovereignty, Shared Sovereignty, and International Law. *Michigan Journal of International Law*. 2004. Vol. 25. Is. 4. P. 1075—1100.
26. Mason M. D. Canadian and Unites States Approaches to Indian Sovereignty. *Osgoode Hall Law Journal*. 1983. Vol. 21. № 3. P. 422—474.
27. Philpott D. *Understanding the Department of the Interior*. Maryland : Bernan Press, 2016. — 327 p.
28. Poore III J. A. The Constitutional of the United States Applies to Indian Tribes. *Montana Law Abstract*. 1998. Vol. 59. Is. 1. Winter. P. 52—80.
29. Russel J. D., Bostrom A. Federalism, Dillon Rule and Home Rule. *White Paper. A Publication of the American City County Exchange*. 2016, January. 20 p. URL : www.alec.org/app/uploads/2016/01/2016-ACCE-White-Paper-Dillon-House-Rule-Final.pdf.
30. Strommer G. D., Osborne S. D. The History, Status, and Future of Tribal Self-Governance Under the Indian Self-Determination and Education Assistance Act. *American Indian Law Abstract*. 2015. Vol. 39. № 1. P. 1—78. URL : www.digitalcommons.law.ou.edu/ailr.
31. Stroschein S. The Autonomous Structures of Native American Reservations. Levente Salat, Sergiu Constantin, Alexander Osipov, István Gergő Székely (eds.). *Autonomy Arrangements around the World : A Collection of Well and Lesser Known Cases*. Cluj-Napoca : Editura Institutului pentru Studiarea Problemelor Minarităților Nationale, 2014. P. 187—201.