

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ ПОДДЕРЖКИ КОРЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ СТРАН АВСТРАЛИИ И НОВОЙ ЗЕЛАНДИИ (АНГЛОСАКСОНСКАЯ МОДЕЛЬ)

DOI: 10.26907/2079-5912.2022.6.47-51

Аннотация. Изучены институты поддержки аборигенов Австралии и Новой Зеландии. Рассмотрены причины и особенности их формирования в исторической ретроспективе. Определен функционал государственных институтов - Национального агентства коренных австралийцев и Министерства развития маори Te Puni Kōkiri. Выявлена роль участия коренного населения в развитии данных институтов. Определена база мониторинга государственных услуг и программ. Описаны особенности становления англосаксонской модели поддержки коренного населения Австралии и Новой Зеландии в рамках британского права.

Ключевые слова: государственные институты, аборигены, коренное население, колонизация, политико-правовой процесс, Национальное агентство коренных австралийцев, Министерство развития маори Te Puni Kōkiri, мониторинг, государственные услуги.

В ходе колонизации Азиатско-Тихоокеанского региона европейцами не учитывались интересы коренного населения, которое рассматривалось, как совокупность народов, отставших от европейского уровня социокультурного развития. Как следствие, культура аборигенов не имела значимой ценности, не подлежала сохранению и уничтожалась. Например, в Австралии проводилась политика уничтожения культурного кода аборигенов. Так называемая «Политика Белой Австралии» продолжалась с 1905 года по 1967 год. Основная ее цель – насильственная ассимиляция коренного населения к европейской социокультурной традиции. Генеральной мерой такой политики стал процесс изъятия детей аборигенов из их семей. Они размещались в миссионерских обществах и приемных семьях некоренного населения, с целью отрыва их от родной культуры. Впоследствии, для определения таких детей, разлученных с родителями, придумали термин «Украденное поколение» (1923 год). Проводимая стратегия наносила значительный ущерб культуре коренного населения, разрушала социальные связи, способствовала утрате знаний предков: традиций, обычаев, ритуалов [1, С. 38].

С конца 1960-х годов ситуация меняется. Так, в 1967 году, аборигены, хотя и формально, признаются полноправными гражданами. Институты британского права постепенно

формируют основы для появления государственных институтов по поддержке аборигенов. Например, в 1968 году создается федеральное Министерство по делам аборигенов, а в 1973 году появляется Национальный консультативный комитет аборигенов, в который входили представители коренного населения. Однако, данный комитет был сильно ограничен в возможностях принятия решений. Только с 1992 года стали признаваться права аборигенов на землю, а до этого периода действовало право, которое провозглашало, что земли аборигенов имели статус «не имеющих владельцев» [2, С.171].

Изменения, начавшиеся с конца 1960-х годов, прежде всего, связаны с негативным общемировым резонансом «Политики Белой Австралии». Доклад «Украденное поколение», Закон о титуле собственности и программа «Примирение Австралии» - эти государственные документы, которые способствовали в рамках британского права созданию современных государственных институтов, проводящих преимущественно социальные программы поддержки коренного населения. Таким образом, основа современных институтов поддержки коренного населения Австралии были заложены бывшей метрополией [3, С. 170].

В отличие от австралийских аборигенов маори с середины XIX века были включены в политический процесс Но-

вой Зеландии. «Договор Вайтанги», подписанный в 1840 году между племенами маори и английской администрацией, включал в политико-правовой и политический процесс коренное население Новой Зеландии. Однако, правовое положение их не было устойчивым, законы отменялись или трактовались не в пользу аборигенов, а права часто ограничивались. Вопрос об обладании землей стал ключевой проблемой, так как он был вопросом выживания коренного населения. Перенаселенность на территориях, отведенных для проживания маори, способствовало их миграции в города и, как следствие, распространение среди них городской культуры и образа жизни. Возвращенная урбанизацией интеллигенция маори с середины 70-х годов XX века возглавила движение за сохранение маорийской культуры.

Подъему национального движения маори, также как и в Австралии, способствовал международный процесс деколонизации и осуждение мировым сообществом политики притеснения коренного населения. В этой связи лейбористское правительство Новой Зеландии в 1975 году восстановило «Договор Вайтанги», который стал основным нормативным актом для разрешения земельных вопросов между европейцами и коренным населением [4, С. 315]. В рамках «Договора Вайтанги» в этом же году был создан «Трибунал Вайтанги», который в спорных земельных вопросах вернул часть земель маори, отобранных колонизаторами.

Новый этап развития институтов поддержки коренного населения Новой Зеландии начинается с 1990-х годов. Так в 1989 году Департамент маори был заменен двумя агентствами: Министерством маори и Департаментом по этническим вопросам, которые являлись переходными. С 1991 года создается Министерство развития маори и называется на языке маори Te Puni Kōkiri. В акте по созданию данного были утверждены все законодательные инициативы, принятые в пользу маори. Таким образом, правительство Новой Зеландии отказалось от колониальной политики в ходе которой заключенные ранее законы и соглашения не соблюдались или денонсировались последующими актами.

В Австралийском союзе с 1970-х годов коренное население начинает вести борьбу за свои права в форме массовых протестов. Основным вопросом, поднимаемым активистами коренного населения, также как и в Новой Зеландии, становится вопрос о земле. В рамках уступок в 1991 году правительство создает Национальный совет по примирению с аборигенами, а в 1993 году Комиссию по делам аборигенов и жителей островов Торресова пролива. Данные институты должны были стать базой для самоуправления коренного населения Австралии, но разногласия и их дискредитация свели к свертыванию программ, а также упразднению этих институтов в стране [5].

Новая волна протестов вынудила правительство Австралийского союза в 2007 году создать Министерство семей, жилищного строительства, государственной службы и по делам коренного населения Австралии. В 2013 году данное Министерство тоже прекращает свою работу, в связи с протестным движением аборигенов, считавших данный институт неэффективным и не справляющимся с возложенными на него функциями.

На современном этапе действует Национальное агентство коренных австралийцев, созданное 1 июля 2019 года, которое подчиняется министру по делам коренных австралийцев и является исполнительным агентством Департамента премьер-министра и Кабинета министров.

Итак, государственные институты поддержки коренного населения Национальное агентство коренных австралийцев в Австралии и Министерство развития маори Te Puni Kōkiri в Новой Зеландии имеют разный политико-правовой статус и, соответственно, их функции различаются. Министерство развития маори Te Puni Kōkiri получило гораздо больше полномочий, чем Национальное агентство коренных австралийцев.

В обязанности Министерства развития маори входит: содействие повышению уровня достижений, достигнутых маори в отношении; образование; обучение и трудоустройство; здоровье; развитие экономических ресурсов; мониторинг и поддержание связи с каждым департаментом и агентством, которые предоставляют или обязаны предоставлять услуги маори или для них, с целью обеспечения адекватности этих услуг [6]. В итоге, Министерство развития маори, контролирует политику других ведомств и министерств, проводимую в отношении аборигенов.

Национальное агентство коренных австралийцев в основном несет консультационную и координирующую функции. Агентству были переданы следующие полномочия: руководить и координировать разработку политики Содружества, разработку и реализацию программ оказания услуг аборигенам и жителям островов Торресова пролива; консультировать премьер-министра и министра по делам коренных австралийцев; руководить и координировать разработку и реализацию целей программы «Сокращение разрыва» в Австралии в партнерстве с коренными австралийцами; возглавлять деятельность Содружества по содействию к примирению; создавать и поддерживать эффективные партнерские отношения с аборигенами и жителями островов Торресова пролива, правительствами штатов и территорий и другими соответствующими заинтересованными сторонами; разрабатывать, консультировать и координировать реализацию проектов занятости по развитию сообщества; анализировать и контролировать эффективность программ и услуг для аборигенов и жителей островов Торресова пролива; координировать порт-

фельные агентства коренных народов [7]. Следовательно, руководящая роль агентства сводится только к разработке определенных программ в отношении аборигенов.

Таким образом, основным функциональным сходством государственных институтов поддержки коренного населения Австралии и Новой Зеландии, является право на мониторинг эффективности других ведомств в отношении коренного населения.

В Министерстве развития маори Te Puni Kōkiri Новой Зеландии была создана группа по наблюдению, возглавившая разработку и мониторинг эффективности государственных услуг. На нее возложили обязанность предоставлять документальные доказательства уровня состояния благополучия маори. Мониторинг государственных услуг и программы были разделены на три группы:

1. Мониторинг результатов благосостояния маори, в который входит мониторинг социально-экономического и этнокультурного положения маори.

2. Мониторинг политики, программ и услуг по приоритетам правительства, в ходе которого формируются показатели проводимой политики, программ и услуг агентств - насколько они подходят для маори.

3. Мониторинг для повышения эффективности государственного сектора, который предусматривает воздействие на систему путем сотрудничества с Комиссией по государственной службе и Казначейством [8].

В Австралийском Содружестве действует Национальное агентство коренных австралийцев, которое продвигает и поддерживает культуру коренного населения, обеспечивает мониторинг и формирует статистический анализ данных, для информирования о продвижении правительственных программ и их эффективности в отношении аборигенов и жителей островов Торресова пролива. Деятельность агентства, выраженная в документах, включается в отчет премьер-министра. Основная же работа по разработке и проведению мониторинга возлагается на Оценочный Комитет коренных народов. Национальное агентство коренных австралийцев предоставляет только секретарские услуги Комитету [9].

Таким образом, мониторинг Министерства развития маори Te Puni Kōkiri основывается на «адекватности услуг»,

соответствующих запросу маори, что позволяет на уровне министерств и ведомств повышать уровень программ поддержки коренного населения. Национальное агентство коренных австралийцев, в отличие от Министерства развития маори Te Puni Kōkiri, не имеет возможности вмешиваться и корректировать исполнение программ, так как решения об их изменении принимаются премьер-министром и кабинетом министров.

В целом, можно заключить, что на фоне протестных движений аборигенов и негативного отношения мирового сообщества к ущемлению прав коренных народов, на основе британского права формируется англосаксонская модель поддержки коренного населения. Данная модель включает в себя создание государственного органа в форме министерства или агентства по поддержке коренного населения. Однако, статусы министерства и агентства функционально несопоставимы. Так, Министерство развития маори Te Puni Kōkiri обладает функцией контроля и мониторинга политики других ведомств и министерств, проводимой в отношении аборигенов, а также имеет функционал в разработке собственных программ. Национальное агентство коренных австралийцев обладает только рекомендательными и совещательными функциями на основе мониторинга программ поддержки коренного населения, а руководящая роль агентства, сводится исключительно к разработке определенных программ. Кроме того, Министерство может осуществлять лоббирование своих разрабатываемых программ на уровне кабинета министров. Агентство на данном уровне имеет только консультативные и рекомендательные функции. Так же уровень министерства позволяет вмешиваться и корректировать выполнение программ, агентство, соответственно, не может повлиять непосредственно на процесс выполнения программ.

Важно отметить, что институционализация полномочий по поддержке коренного населения и расширение функционала государственного института такой поддержки зависит от длительности политико-правовой борьбы за социокультурную автономию аборигенов в рамках британского права и взаимного согласия между социальными группами, участвующими в спорных земельных вопросах.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Горбунов, С.Н., Задорин, М.Ю. Последствия разрушения культуры аборигенов Австралии // Новый университет. Серия «Экономика и право». – 2012. – №. 7-8 (17-18). – С. 38-42.
2. Хазов, Е.Н., Степанов, А.А. Опыт австралийского союза в защите и обеспечении прав коренного и аборигенного населения Австралии // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 2 – С. 171-174.
3. Кислицына, Д. О., Окунев, И. Ю. Пространственные факторы государственной состоятельности в Океании // Политическая наука. – 2011. – № 2. – С. 163-176.
4. Стефанчук, Л. Г. Основные этапы эволюции народа маори // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития. – 2010. – №. 15. – С. 307-320.

5. Скоробогатых, Н. С. Аборигены-правозащитники в истории австралийского Союза. Часть 2. Цена исторического реванша // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития. – 2019. – №. 4 (45). – С. 152-168.
6. Ministry of Maori Development Act 1991 Public Act 1991 No 145 Date of assent 18 December 1991 Commencement section 1(2) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1991/0145/latest/DLM257770.html> (дата обращения: 24.11.2022).
7. Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency // Government Notices Dated 29th May 2019, Gazette - C2019G00474 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019G00474/Download> (дата обращения: 24.11.2022).
8. System Performance Monitoring Tuesday, 13 September 2022 | Rātū, 13 Mahuru, 2022 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.tpk.govt.nz/en/a-matou-whakaarotau/equitable-effective-government-performance/system-performance-monitoring> (дата обращения: 24.11.2022).
9. Indigenous evaluation Committee terms of reference 25 October 2021 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.niaa.gov.au/resource-centre/indigenous-affairs/indigenous-evaluation-committee-terms-reference> (дата обращения: 24.11.2022).

Информация об авторах

Дубровин Владимир Юрьевич, доцент, Казанский (Приволжский) федеральный университет, институт социально-философских наук и массовых коммуникаций, кафедра политологии.

E-mail: Vladimir.Dubrovina@kpfu.ru

Соловарова Юлия Николаевна, доцент, Казанский национальный исследовательский технологический университет, Институт управления инновациями, кафедра «Государственного управления, истории и социологии»

E-mail: solovarova1@mail.ru

Dubrovina V.Yu., Solovarova Yu.N.

FEATURES OF THE FORMATION OF STATE INSTITUTIONS TO SUPPORT THE INDIGENOUS POPULATION IN THE COUNTRIES OF AUSTRALIA AND NEW ZEALAND (ANGLO-SAXON MODEL)

Abstract. The institutes of support for the natives of Australia and New Zealand have been studied. The reasons and features of their formation in historical retrospective are considered. The functions of state institutions - the National Agency for Indigenous Australians and the Maori Development Ministry Te Puni Kōkiri - have been defined. The role of participation of the indigenous population in the development of these institutions is revealed. The base for monitoring public services and programs has been determined. The features of the formation of the Anglo-Saxon model of support for the indigenous population of Australia and New Zealand within the framework of British law are described.

Keywords: government institutions, Aboriginal people, indigenous population, colonization, political and legal process, National Indigenous Australian Agency, Te Puni Kōkiri Maori Development Ministry, monitoring, public services.

Literature

1. Gorbunov S.N., Zadorin M.Yu. Consequences of the destruction of Australian Aboriginal culture // New University. Series "Economics and Law". – 2012. – no. 7-8 (17-18). – S. 38-42.
2. Khazov E.N., Stepanov A.A. The experience of the Australian Union in protecting and ensuring the rights of the indigenous and aboriginal population of Australia // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2009. – No. 2. – P.171-174.
3. Kisilitsyna D. O., Okunev I. Yu. Spatial factors of state solvency in Oceania // Political Science. – 2011. – No. 2. – P. 163-176.
4. Stefanchuk L. G. The main stages of the evolution of the Maori people // Southeast Asia: actual problems of development. – 2010. – no. 15. – S. 307-320.
5. Skorobogatikh N.S. Aboriginal human rights activists in the history of the Australian Union. Part 2. The Price of Historical Revenge // Southeast Asia: Actual Problems of Development. – 2019. – no. 4 (45). – S. 152-168.
6. Ministry of Maori Development Act 1991 Public Act 1991 No 145 Date of assent 18 December 1991 Commencement see section 1(2) [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1991/0145/latest/DLM257770.html> (accessed 11/24/2022).

7. Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency// Government Notices Dated 29th May 2019, Gazette – C2019G00474 [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019G00474/Download> (accessed 11/24/2022).

8. System Performance Monitoring Tuesday, 13 September 2022 | Rātū, 13 Mahuru, 2022 [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.tpk.govt.nz/en/a-matou-whakaarotau/equitable-effective-government-performance/system-performance-monitoring> (accessed 11/24/2022).

9. Indigenous evaluation Committee terms of reference 25 October 2021 // [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.niaa.gov.au/resource-centre/indigenous-affairs/indigenous-evaluation-committee-terms-reference> (accessed 11/24/2022)

Authors

Dubrovин Vladimir Yurievich, Associate Professor, Kazan (Volga Region) Federal University, Institute of Social Philosophical Sciences and Mass Communications, Department of Political Science.

E-mail: Vladimir.Dubrovин@kpfu.ru

Solovarova Yulia Nikolaevna, Associate Professor, Kazan National Research Technological University, Institute of Innovation Management, Department of Public Administration, History and Sociology

E-mail: solovarova1@mail.ru