

Валерий ЮДИН

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА СТРАН СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ В ОТНОШЕНИИ НАРОДА СААМИ

Статья посвящена раскрытию основных направлений государственной политики Норвегии, Швеции и Финляндии в отношении коренного малочисленного народа саами. Основная проблема гармонизации отношений между государством, обществом и саами заключается в противоречии между доминирующей в этих странах ориентацией на индивидуальные права человека и стремлением индигенного населения путем реализации своих коллективных прав добиться культурной автономии.

*The article is devoted to the main political trends in Norway, Sweden and Finland concerning the Lapps. The key problem in harmonizing the relationship between Nordic welfare state, society and the Lapps is connected with the basic orientation of the state on individual rights and indigenous people desire to acquire cultural autonomy based on their collective rights.*

### Ключевые слова:

социальное государство, северная модель, саами, коренной народ, индивидуальные и коллективные права, культурная автономия; *welfare state, Nordic model, Lapps, indigenous people, individual and collective rights, cultural autonomy.*

Одним из коренных малочисленных народов, проживающих в современной Европе, являются саами. По последним данным, их насчитывается всего от 60 до 80 тыс. чел. Именно саами представляют собой индигенное население таких северных стран, как Финляндия (от 6 до 8 тыс. чел.), Швеция (от 15 до 25 тыс. чел.) и Норвегия (от 60 до 80 тыс. чел.)<sup>1</sup>. Опыт этих государств, характеризующихся наиболее высоким уровнем социальной политики, является, на наш взгляд, наиболее интересным с точки зрения гармонизации отношений между доминирующим, более развитым в социально-экономическом отношении этносом и народами, находящимися на ином, значительно более низком уровне развития.

В основе северного подхода к социальной политике лежат принципы эгалитаризма, местного самоуправления, индивидуализма, эффективности и социального равенства. Сами по себе не вызывающие сомнения, эти принципы, применяемые в отношении к саами, оказывают противоречивое по своему воздействию влияние на культурную самобытность этого народа. Дело в том, что реализация коллективных прав саами на местное самоуправление и социальное равенство вступает в определенный конфликт с ориентацией северных государств на индивидуальные права человека.

Остановимся несколько подробнее на сущности возникающих в связи с этим проблем и специфике поиска их решения в этом регионе земного шара.

Саами сегодня – народ, проживающий на территории разных государств, следовательно, они являются субъектами права и институтов той определенной страны, к которой принадлежат.

Традиционно саамское общество состояло из самостоятельных территориальных общин, носящих название «сийт». Однако сегодня эта система сохранилась только у саами, живущих в горах, или саами-оленеводов в провинции Финнмарк на самом севере Норвегии и на севере Швеции. При этом следует отметить, что и здесь она существует в измененном виде, поскольку ее основные функции узурпированы системами государственного управления стран Северной Европы.

ЮДИН

Валерий

Иванович –

к.полит.н.,

докторант

Академии труда

и социальных

отношений,

г. Москва

valeriyudin@

yandex.ru

<sup>1</sup> Саами. // <http://www.norge.ru/journey/arktic/saami.html>

Более того, как свидетельствуют исторические факты, северные страны воспользовались своими правовыми и административными институтами для осуществления принудительной ассимиляции саами. Особую роль в этом сыграла политика, проводимая Норвегией и Швецией, в соответствии с которой все саами были разделены на две группы по принципу отношения к оленеводству. Те, которые относятся к оленеводам, наделены неотъемлемыми правами на землю, рыболовство и охоту, а те, которые таковыми не являются, считаются обычными шведами и норвежцами. Тем самым, саами-оленеводы представляют собой малочисленное и строго контролируемое меньшинство среди всех саами и насчитывают сегодня примерно по 2 500 чел. в Швеции и в Норвегии и примерно еще 1 000 чел. в Финляндии<sup>1</sup>.

Короче говоря, основным результатом осуществлявшихся правительствами стран Северной Европы скоординированных попыток ассимиляции саами было создание субкультурных разломов по линии основных занятий среди саами. Для большинства саами это означало отрицание права пользования их собственным языком и культурой, их развития и распространения. Саами получили статус меньшинства, в рамках которого саамская идентичность стала однозначно привязана исключительно к оленеводству, в то время как другие формы выражения культуры подавлялись или просто не признавались. Этот статус меньшинства за последние десятилетия привел к развитию саамского движения, главной целью которого стало стремление к получению статуса культурной автономии в рамках северных обществ.

Саамское движение состоит из ряда организаций, каждая из которых продвигает интересы саами во всех трех странах Северной Европы, а в 1956 г. была создан Северный совет саами, в которой вошли и российские саами. Общим принципом движения, зафиксированным в его лозунге: «Саами – единый народ», является культурное, политическое, языковое и экономическое единство саами, выходящее за границы четырех государств<sup>2</sup>.

В программе, принятой на Северной

конференции саами в 1986 г., был выставлен ряд требований (к каждому их трех социальных государств), направленных на признание и реализацию коллективных прав саами<sup>3</sup>. Среди них особо следует выделить следующие:

- предоставление права на самоопределение;
- закрепление права на землю и природные ресурсы;
- обеспечение социального и культурного сохранения, общинного экономического развития и гарантий защиты традиционных видов деятельности саами;
- формальное закрепление участия представителей саами в работе Совета министров северных стран;
- признание северными странами международных стандартов отношения к коренным малочисленным народам.

Несмотря на то, что правительства стран Северной Европы не разделяют позицию Северного совета саами в отношении коллективных прав, они, тем не менее, признают его в качестве легитимного представителя саами и оказывают ему прямую финансовую поддержку в рамках Совета министров северных стран. Совет является также одним из основателей и активным членом Всемирной конференции коренных народов (*WCIP*), созданной в 1975 г.<sup>4</sup>

Таким образом, на сегодняшний день социальная политика Северной Европы по отношению к саами является результатом своего рода компромисса между приверженностью государства к индивидуальным социальным гарантиям и правам и отстаиванием общественно-политическим движением саами своих коллективных гарантий и прав.

В самом общем виде управление и финансирование социальной помощи саамам носит иерархический характер, т.е. осуществляется на местном, государственном и межгосударственном (т.е. в рамках всех трех северных стран) уровне. Предоставляемые социальные услуги могут быть разделены на две категории: институциональные (социальная защита

<sup>1</sup> An Introduction to the Sami People // <http://boreale.konto.itv.se/samieng.htm>

<sup>2</sup> Союз саамов // <http://www.saamicouncil.net/>

<sup>3</sup> Куропятник М.С., Куропятник А.И. Саамы: современные тенденции этносоциального и правового развития // Журнал социологии и социальной антропологии, 1999, т. II, с. 87.

<sup>4</sup> The Formation of the World Council of Indigenous Peoples // [www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/recordDetail?](http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/recordDetail?)

и услуги) и неинституциональные, или специальные услуги.

При этом организация социальной помощи является сферой ответственности исключительно органов государственной власти и местного самоуправления, а не самоорганизации саами.

Услуги, предоставляемые саами местными или провинциальными органами управления, финансируются за счет налогов, субсидий центрального правительства и прямых платежей за услуги. Местные доходы и налог на имущество оплачиваются всеми лицами (саами делают это наравне с остальными) в муниципалитете, в котором они зарегистрированы.

С целью отстаивания интересов саами перед органами государственной власти, обеспечения культурной автономии саами, обеспечивающей более четкие, хоть и ограниченные права в этой сфере, во всех трех странах были созданы представительные органы саами.

К примеру, в случае с норвежскими саами Ассамблея саами имеет ограниченные полномочия в сфере принятия решений, которые в основном касаются выделения средств на культурные мероприятия и организации.

В отличие от этого, функции парламента саами в Финляндии носят строго консультативный характер, и он не имеет полномочий в принятии решений. Однако как в Норвегии, так и в Финляндии парламент саами выполняет ключевую функцию делегирования представителей саами в различные государственные советы и комитеты, деятельность которых затрагивает различные культурные, социальные и экономические аспекты жизни саами.

В Швеции службы по предоставлению социальных услуг саами организованы вертикально, т.е. по функционально специализированным департаментам, т.к. там не существует единого ответственного органа, занимающегося всем спектром вопросов, связанных с саами. Соответственно, лоббирование интересов шведских саами осуществляется двумя основными путями. Во-первых, аналогично Норвегии или Финляндии, шведские саами делегируют своих представителей в различные государственные советы и комитеты. Этому способствовало создание в 1989 г. саметинга – регионального парламента саами. Во-вторых, уникальность ситуации в Швеции связана

с наличием специального омбудсмена по вопросам этнической дискриминации, чья помощь, естественно, может быть востребована и саами. Омбудсмен, имеющий прямой доступ к центральному правительству, имеет возможность представлять интересы саами и других меньшинств в государстве и в случае необходимости выступать в роли третейского судьи между этническими меньшинствами и государством.

Во время обсуждения новой конституции Швеции в мае 2010 г. в очередной раз встал вопрос о статусе саами, которых парламентарии традиционно полагали определить как этническое меньшинство. Однако саметинг занял наступательную позицию и потребовал иного определения саами – аборигены (индигенное население – коренной народ). Это позволит им воспользоваться ст. 3 Декларации ООН о правах коренных народов, гарантирующей самоопределение, и выступать единым политическим субъектом в процессе принятия общегосударственных политических решений, чего они были бы лишены, если бы были определены как этническое меньшинство. Это предложение было поддержано организацией «Международная амнистия», шведским отделением ООН и омбудсменом по вопросам этнической дискриминации.

Прислушавшись к критике, конституционный комитет шведского парламента предложил называть саами все-таки народом: по сути, достаточно компактным, единым сообществом, но без явной территориальной составляющей<sup>1</sup>.

Услуги, предоставляемые саами центральными правительствами, в первую очередь направлены на поддержку образования, культурного развития и оленеводства.

Как мы уже отмечали, социальные услуги, предоставляемые саами, делятся на две категории. К первой относятся те услуги и льготы, которые на индивидуальной основе предоставляются всем гражданам северных стран, вне зависимости от их этнического происхождения. Ко второй категории относятся те меры, которые центральные правительства предпринимают для защиты и сохранения самобытности саамского общества.

<sup>1</sup> История саами и норвежская политика в их отношении // <http://norse.ru/pub/92.html>

В Норвегии и Финляндии эти мероприятия координируются секретариатом по делам саами, ответственность за который несет в Норвегии Министерство местного самоуправления, а в Финляндии – Министерство внутренних дел. Оба секретариата курируют деятельность соответствующих парламентов саами, и для облегчения их работы был создан совместный комитет экспертов по саамской культуре. Он состоит из ряда подкомитетов, каждый из которых имеет ограниченные полномочия по распоряжению средствами для стимулирования развития культуры, литературы, устного творчества, народной музыки. Культурное развитие саами в Норвегии также финансируется за счет других государственных учреждений, включая Министерство по делам местного самоуправления, Министерство церкви и культуры, Фонд развития оленеводства, Министерство окружающей среды и Министерство по делам семьи и детей<sup>1</sup>.

Особую роль в сохранении самобытности саами занимает родной язык. Во всех трех северных странах проблема обучения языку решалась в результате скоординированной кампании по внедрению специальных языковых программ в детских садах в тех нескольких муниципалитетах, где саами достаточно хорошо представлены. В настоящее время они функционируют в восьми норвежских муниципалитетах при финансовой поддержке со стороны центрального правительства и в четырех муниципалитетах Швеции и Финляндии<sup>2</sup>.

Несмотря на значительное внимание, которое уделяется в северных странах народу саами, говорить о достижении реального социального равенства пока не приходится. Высокий уровень социальных услуг, предоставляемых в рамках скандинавской модели социального государства, не может решить целый ряд проблем.

Во-первых, несмотря на высокий в целом уровень перераспределения доходов, уровень социальной обеспеченности саами по-прежнему находится на более низком уровне, чем в среднем по каждой из стран. Во-вторых, социальное неравенство в этих странах имеет не только этническое, но также и пространственное, или региональное измерение, что, в

первую очередь, справедливо для северных районов. Эти региональные различия находят свое отражение, прежде всего, в уровне безработицы, которая здесь выше в 2 или даже в 4 раза, и в уровне смертности и значительно меньшей продолжительности жизни, чем в других регионах соответствующих стран.

В результате мы видим определенное противоречие между социальной политикой, проводимой центральной властью, и местной автономией, традиционно считающейся одной из базовых ценностей общественного сознания стран Северной Европы. Применительно к саами подобного рода коллизии возникают, главным образом, в сфере образования и предоставления жилья.

Следует подчеркнуть, что наряду с принципом местной автономии для модели государственного устройства северных стран характерна ориентация на эгалитаризм и социальное равенство, с одной стороны, и на индивидуализм в сочетании с солидарностью – с другой. Все это вместе взятое является препятствием на пути достижения культурной автономии саами, идея которой вступает в противоречие с правами остальной части граждан, политиков и общества в целом. Страны Северной Европы предоставили социальное обеспечение саами, гарантировав им определенный уровень жизни, одновременно уменьшив их возможности по защите своих коллективных прав.

Таким образом, для понимания специфики государственной политики стран Северной Европы в отношении народа саами необходимо учитывать, что она достаточно органично вписана в общий контекст социально-политической жизни этих стран и определяется доминирующими в обществе ценностями и представлениями, которые вступают в определенное противоречие со стремлением саами к реализации своих коллективных прав посредством культурной автономии.

В то же время следует подчеркнуть, что в последние годы обе стороны настроены вполне конструктивно и ищут любые возможности для достижения согласия. Так, на сегодняшний день ни одно решение в отношении саамов и территории их расселения не принимается без согласования с саамскими парламентами во всех трех странах. Они являются для правительств своих стран основным источником пред-

<sup>1</sup> Social Welfare with Indigenous Peoples / ed. by J. Dixon, R. Scheurell. – L.; N.Y.: Routledge, 2005, p. 149–150.

<sup>2</sup> Ibid, p. 159.

ложений и диалога по вопросам политики в отношении саами.

Наибольших успехов в решении саамского вопроса удалось достигнуть Норвегии.

В речи на церемонии официального открытия саметинга — саамского парламента в 1997 г. Король Харальд V подчеркнул, что и саами, и норвежцы — важные составляющие норвежского общества, и принес извинения за прошлое отношение к народу саами: «Норвежское государство было основано на территории двух народов — саами и норвежцев. История саами является неотъемлемой частью норвежской истории. Сегодня от лица государства мы выражаем свои извинения за несправедливое отношение к народу саами посредством жестокой политики норвегизации»<sup>1</sup>.

В 2000 г. по решению стортинга (парламента Норвегии) был основан фонд народа саами в размере 75 млн норвежских крон. В 2009 г. правительство ассигновало около 542 млн норвежских крон на специальные меры по поддержке народа саами. Из них 227 млн норвежских крон поступило в распоряжение саметинга<sup>2</sup>.

Цель правительства, заключающаяся в создании таких условий, в которых народ саами, проживающий в Норвегии, сможет поддерживать и развивать свой язык, культуру и образ жизни, закреплена в ст. 110 норвежской Конституции и положениях Акта о саами.

Особую роль в гармонизации отноше-

<sup>1</sup> История саами и норвежская политика в их отношении // <http://norse.ru/pub/92.html>

<sup>2</sup> Sámediggi – Sametinget // <http://www.samediggi.no/artikkel.aspx?MId1=3376&AId=1>

ний между саами и норвежским государством играет саметинг, который уже взял на себя ответственность за решение административных задач и осуществление политических мер на определенных территориях. Правительство Норвегии заявило о своем намерении предоставить саметингу еще более широкие полномочия и влияние в вопросах, особо касающихся народа саами.

Саметингу уже предоставлены полномочия по распределению ассигнований среди организаций саами, а также выделению средств на культурные, экономические и лингвистические нужды. Кроме того, ряд задач особого значения для культуры саами были переданы саметингу различными министерствами. В соответствии с положениями Акта о саами, саметинг пользуется большей степенью автономии и влияния при работе над этими вопросами.

Оценивая в целом политику северных стран в отношении народа саами, следует отметить и благоприятное влияние общего международного климата на отношение к коренным народам. Все эти страны связали себя обязательствами охранять права народа саами через ратификацию ряда международных соглашений, в частности ст. 27 Конвенции ООН о гражданских и политических правах и Конвенции Международной организации труда № 169 о коренных народах и племенах в независимых государствах. Правительства всех трех северных стран признают, что обеспечение развития языка, культуры и социальных структур саами является сферой их особой ответственности.