

*Юдин В.И.*

На правах рукописи  
УДК 323.15

**ЮДИН  
ВАЛЕРИЙ ИВАНОВИЧ**

**ИНДИГЕННАЯ ПЕРСПЕКТИВА В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННО-  
ГО ГОСУДАРСТВА**

**Специальность 23.00.02 Политические институты, процессы и технологии  
(политические науки)**

**АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора политических наук**

12 ДЕК 2013



**Санкт-Петербург  
2013**

Работа выполнена на кафедре политологии факультета социальных наук Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена».

**Официальные оппоненты:**

**Ланцов Сергей Алексеевич,**  
доктор политических наук, профессор,  
профессор кафедры международных политических процессов Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет»

**Сидоренко Анатолий Васильевич,**  
доктор политических наук,  
профессор кафедры политологии  
Негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Гуманитарный женский институт»

**Торлопов Владимир Александрович,**  
доктор социологических наук,  
член Совета Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации

**Ведущая организация:**

Северо-Западный институт управления – филиал  
Федерального государственного бюджетного  
образовательного учреждения высшего  
профессионального образования «Российская  
академия народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте  
Российской Федерации»

Защита состоится «24» декабря 2013 г. в 12-00 часов на заседании Совета Д 212.199.14 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена» по адресу: 191186, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, 48, корп. 20, ауд.229.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена» по адресу: Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, д. 48, корп. 5.

Автореферат разослан 19 ноября 2013 г.

Ученый секретарь Совета

кандидат юридических наук, доцент



В.А. Абаканова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В ходе радикальных социальных изменений, вызванных модернизацией и глобализацией, коренные народы (indigenous peoples) находятся на распутье, выбирая и балансируя между сохранением традиций и принятием ценностей современных западных обществ, между партикуляризмом и универсализмом, приверженностью традиционному образу жизни и благосостоянием, изоляцией и интеграцией в национальные государства.

Одна из тенденций развития современных обществ определяется в социальных науках как «индигенная перспектива», что подразумевает признание коренных народов дискретными общностями, имеющими определённые коллективные интересы. В рамках «индигенной перспективы» под сомнение ставятся такие фундаментальные ценности и институты национального государства, как гражданство, равноправие, социальная справедливость и ряд других. Вопрос состоит в том, являются ли «индигенная перспектива» как транснациональный феномен, с одной стороны, и идентичность коренных народов «как проект», направленный на изменение их социальной позиции в обществе<sup>1</sup>, с другой, факторами, оказывающими негативное влияние на национальные государства, постепенно подрывающими их политическую власть и стабильность социальных систем, или они выступают в качестве гражданского противовеса, способствующего гармонизации этногрупповых интересов в обществе. Какую роль в судьбе национальных государств сыграет реализация коллективных прав индигенных народов и признание значимости коллективных социальных идентичностей? При этом следует учитывать тот факт, что «вызов национальным государствам формируется в настоящее время с двух позиций - макроуровня международных организаций коренных народов, основанных на транснациональной солидарности, и микроуровня локальных общин»<sup>2</sup>.

В результате политические дискуссии по проблемам равенства и справедливости, отношения индивидуальных и коллективных прав применительно к коренным народам становятся все острее. Вместе с тем в данном контексте вновь поднимается вопрос об этнических границах, а также о специфической конфигурации культуры коренных народов, сохраняющих традиционный образ жизни и оспаривающих представление о том, что прогресс человечества связан с повсеместным утверждением «мировой культуры потребления»<sup>3</sup>.

Анализ взаимоотношений между коренными народами Севера и соответствующими государствами в современных условиях, характеризующихся так называемым феноменом «глобализации», когда происходит взаимодополнение и взаимопроникновение глобальных и локальных тенденций, которые в определенных случаях могут вступать друг с другом в конфликт, представляется в высшей степени актуальным для России, что обусловливается следующими обстоятельствами.

Во-первых, в российских социальных науках и законодательстве признается существование особой группы населения - коренных малочисленных народов Севера. Критериями их выделения являются этническое самосознание, малочисленность, сохранение традиционного образа жизни и связи с традиционными территориями. Одновременно эти народы настаивают на признании и законодательном закреплении их особого статуса как коренных

---

<sup>1</sup> Castells M. Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age. – Cambridge: Cambridge University Press, 2012. – P. 8.

<sup>2</sup> Куропятник М. С. Коренные народы в процессе социокультурных изменений. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук по специальности 22.00.06 – социология культуры, духовной жизни. – СПб., 2006. – С. 4.

<sup>3</sup> Daes E.-I. Indigenous Peoples: Keepers of Our Past, Custodians of Our Future. – Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs, 2008. – P. 67.

народов (indigenous peoples), наделяемого международным сообществом наибольшим объемом прав.

Во-вторых, коренные малочисленные народы Севера активно участвуют в международном движении коренных народов, деятельности международных неправительственных организаций (NGO), осваивают опыт аборигенного самоуправления в Австралии, Канаде, странах Северной Европы, США и постоянно апеллируют к мировому сообществу, включая третьего актора в свои отношения с государством.

В-третьих, принципиально новым явлением можно считать транснациональные стратегии коренных народов, дисперсно расселенных на обширных территориях или входящих в состав нескольких национальных государств.

В-четвертых, в современной России тенденции «индигенизации» характерны для различных народов и групп населения, которые в определенных социокультурных контекстах определяют и позиционируют себя как коренные, наполняя это понятие своим содержанием.

Таким образом, для России крайне важным становится изучение опыта тех стран, которые сталкиваются с аналогичной проблемой, выявление наиболее эффективных путей, средств и методов определения и реализации государственной политики по отношению к коренным народам, обеспечивающей социально-политическую стабильность Арктического региона.

### **Степень разработанности темы**

Несмотря на то, что в последние десятилетия этнополитическая проблематика в целом находится в центре внимания политической науки, только сравнительно незначительное число работ посвящено исследованию проблем, связанных со спецификой выстраивания отношений между государством и коренными народами. Среди российских политологов, затрагивающих эти вопросы в общем контексте этнополитических конфликтов, следует, прежде всего, отметить работы В.А.Ачкасова, Л.М.Дробижевой, В.А.Тишкова.

Долгое время феномен «индигенности» исследовался, главным образом, представителями истории, антропологии, этнологии и этнической социологии. Среди наиболее интересных, с позиций темы данной диссертации, следует, на наш взгляд назвать работы таких российских исследователей, как А.И.Жуковский, А.М. и М.С.Куропятник, О.А. Мурашко, И.Л.Набок, Е.А.Пивнева, Ю.Б.Симченко, З.П.Соколова.

Особую значимость имеют исследования правового характера, написанные теоретиками и практиками юриспруденции. В первую очередь, это относится к таким авторам, как Л.И.Абрютина, К.Ю.Андреев, Л.В.Андриченко, В.А.Кряжзов, Е.И.Солдаткин, А.А.Ткаченко, А.Шаповалов. Следует также выделить работу группы ученых РГПУ им.А.И.Герцена под руководством Г.А.Бордовского и С.А. Гончарова «Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации».

Растущий интерес к экономическому потенциалу Арктического региона привел к тому, что проблема социально-экономического положения коренных народов Севера все в большей степени анализируется в рамках экономической науки. Об этом свидетельствуют, например, работы К.Б.Клюкова, В.Г. Логинова, В.П.Пахомова, А.Н.Пилясова

Попытка междисциплинарного подхода к изучению проблем коренных малочисленных народов РФ предпринята В.Г.Логиновым, Ю.В.Попковым и Е.А.Тюгашевым в монографии «Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока: политико-правовой статус и социально-экономическое положение».

В целом, большинство отечественных специалистов вполне естественно концентрирует свое внимание на коренных малочисленных народах российского Севера. Наибольший интерес с политологической точки зрения представляет монографию якутского политолога Ю.Д. Петрова «Народы севера: власть и политика». Однако она была опубликована еще в 1997 году и, соответственно, не отражает реалий сегодняшнего дня. Если же в исследованиях российских специалистов речь заходит о других странах, то, как правило, лишь о какой-то одной или двух. Так, например опыт Канады и США отражен в работах

П.Х.Краснопольского, Н.А.Лопуленко, А.Ю.Миронова, В.Н.Моргачева, Л.А.Немовой, Е.С.Питерской, А.А.Черкасова, При этом гораздо меньшее внимание уделено опыту северо-европейских стран.

Оценивая степень разработанности темы в работах западных исследователей, следует подчеркнуть, что здесь основное внимание уделяется социальным проблемам коренных народов. Наиболее значимой работой в этом плане можно считать коллективную монографию «Социальное обеспечение индигенных народов» под ред. Дж.Диксона и Р.Шойрелла.

Политико-правовой и социально-экономический анализ положения коренных народов чаще всего проводится на материалах отдельных стран. В этом плане особо можно выделить работы Р.Балетта, Р.Боуна, Дж.Браунли, А.Кэрнса, Ф.Кассиди, Дж.Фридерес, Ф.Корсмо, Р.Макла. Если же проводится сравнительный анализ, то, к сожалению, он чаще всего не затрагивает российскую проблематику. Это относится, например, к работам таких авторов, как П.Айкио и М.Шайни, А.Тарра, Р.Уильямс и Дж.Марко, Ч.Тилли, Л.Уирт.

Международные аспекты «индигенной перспективы» отражены в аналитических работах, подготовленных экспертами ООН, специальным докладчиком ООН по правам коренных народов Джеймсом Анайи. Их авторская оценка дана в весьма интересной для нашего исследования монографии А.Х.Абашидзе «Организация Объединенных Наций и защита прав коренных народов».

В концептуальном плане наиболее значимыми представляются работы Е. Даес, В.Делориа, У.Уилкинса, Р.Коултера, К.Йорнса, П.Кила, М.Лэма, А.Макмиллана, Х.Минде, Р.Низена, Ф.Пасси, И.Смит и ряда других западных исследователей.

Конкретным проблемам, касающимся отдельных коренных народов или всего мирового индигенного сообщества, в целом посвящены многочисленные книги, статьи и выступления самих их представителей, которые, однако, как правило, оценивают ситуацию исключительно исходя из интересов своих сообществ. В то же время достаточно взвешенный подход мы находим в трудах К.Д.Аракчаа, В.М.Курикова, П.Суляндзиги, Ч.М.Таксаками., С.Н.Харючи и ряда других индигенных исследователей.

Таким образом, представляется, что всестороннего анализа политических аспектов индигенности в условиях глобализирующегося мира пока проведено не было.

**Целью диссертационного исследования** является выявление наиболее эффективных путей, средств и методов определения и реализации государственной политики по отношению к коренным народам, обеспечивающей социально-политическую стабильность соответствующей страны и региона.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

- Определить основные принципы, подходы и направления национальной политики современного демократического государства;
- Дать анализ основным концептуальным подходам к понятию «коренные народы»;
- Выявить специфику трансформации феномена «индигенности» в условиях глобализации;
- Определить базовые характеристики коренных народов Севера;
- На основе сравнительного анализа политических и социально-экономических условий жизни коренных народов выявить общее, особенное и единичное в тенденциях изменения их образа жизни;
- Оценить степень эффективности современных стратегий государственной политики в отношении этой категории национальных меньшинств;
- Спрогнозировать возможные пути трансформации моделей взаимодействия национального государства (большинства) и этнического меньшинства (коренного народа) в северных странах.

**Объект исследования:** взаимосвязь политических, социальных и этнокультурных факторов, детерминирующих трансформацию отношений государства и коренных народов Севера.

**Предмет исследования:** государственная политика по отношению к коренным народам в условиях модернизации и глобализации

**Методологическую основу диссертации** составляет структурно-функциональный и системный подходы.

Концепт «индигенности» в контексте политики современного государства анализируется на двух уровнях: дескриптивном и нормативном. При этом коренные народы рассматриваются в качестве одной из ситуаций национального меньшинства, возникающей вне зависимости от их демографической специфики как следствие колониального прошлого и доминирования государства большинства, а также как результат осознания самими этими народами этого опыта.

Для изучения различных аспектов феномена «индигенной перспективы» и его преломления в политике современного демократического государства использовался междисциплинарный подход к изучению меньшинств и коренных народов как социокультурных феноменов.

Сравнительный анализ государственной политики северных стран в отношении коренных народов дает возможность выявить общее, особенное и единичное в процессе их функционирования.

Для оценки эффективности государственной политики в отношении коренных народов Севера применялись также методы эмпирической политологии – анализ статистических материалов, изучение документов и концептуальных подходов различных политических деятелей, экспертов-международников, социологов, социальных психологов и экономистов. В сочетании с методологией системного подхода это позволило оценить современные тенденции во взаимоотношениях между государством большинства и индигенными меньшинствами, определить степень влияния внутренних и внешних факторов на их трансформацию. В итоге, в соответствии с прогностической функцией политологии, это дало возможность оценить перспективы развития ситуации в районах проживания коренных народов российского Севера и сформулировать предложения по решению наиболее острых проблем.

В целом методология диссертации определялась спецификой предмета исследования, что давало возможность по мере необходимости обращаться к тем научным приемам и способам, которые наиболее эффективны при изучении рассматриваемых вопросов, определяемых структурой диссертации. Таким образом, использованная методология представляет собой синтез различных теоретических подходов к исследованию проблем государственной национальной политики под углом зрения их влияния на этнополитическую стабильность современной России.

#### **Личный вклад автора в получение научных результатов, изложенных в диссертации**

Теоретические положения диссертационного исследования представляют собой результат самостоятельного научного поиска. Используя современные достижения зарубежной и российской политической науки в области теоретико-концептуальной, конкретно-предметной и понятийной сфер, автор предложил собственное понимание политической составляющей феномена «индигенности» в современном обществе. На основе сравнительного анализа США, Канады, стран Северной Европы и России сформулированы основные принципы, подходы и инструменты, характеризующие наиболее эффективную модель политики современного демократического государства в отношении коренных народов, стремящихся сохранить свою социокультурную самобытность в условиях глобализации.

### **Гипотеза исследования**

Усиление значимости «индигенной перспективы» в национальной политике современного государства обусловлено комплексом внутренних и внешних по отношению к нему причин, связанных с функционированием всех сторон жизни общества. Основная цель заключается в ослаблении и снятии противоречий, носящих как объективный, так и субъективный характер, между государством большинства и коренными народами, составляющими меньшинство населения страны, между доминирующими на государственном уровне приоритетами индивидуальных прав и присущими этим народам ориентациями на коллективные (групповые права)

### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Проблемы коренных народов в условиях активизации так называемого процесса «этнического возрождения», распространения идей мультикультурализма и гарантии прав национальных меньшинств как неотъемлемой характеристики современного правового государства, приобретают все большее политическое значение, становясь важной составной частью государственной национальной политики.

2. Государственная политика в отношении индигенных народов проходит в своем развитии ряд общих этапов, определяемых не только трансформацией политического режима внутри страны, но и влиянием общемировых процессов. Общий алгоритм выглядит следующим образом:

- Этап подавления,
- Этап изоляции/отделения,
- Этап ассимиляции,
- Этап защиты и этнокультурного и политического обновления.

В то же время то, каким образом эта проблема решается в рамках определенной страны, в значительной степени является адекватным отражением господствующих в государстве и обществе ценностных ориентаций. Основные различия касаются роли семьи и церкви как элементов взаимопомощи, эффективности сохранения численности индигенного населения, степени отделения его от основной массы населения и характера функционирования социальных служб.

3. Одним из важных свидетельств формирования глобального гражданского общества является укрепление и расширение влияния на политические процессы глобального движения коренных народов, организационные структуры, программные требования и тактика которого в значительной степени определяется институционализацией его в рамках ООН. Успехи глобального индигенного движения обусловлены, с одной стороны, широким распространением представлений, исходящих из признания ценности и необходимости сохранения разных культур, с другой - активной борьбой самих аборигенов против глобального давления доминирующего общества в защиту ценностей традиционной культуры, за официальное признание соответствующих коллективных прав. Это свидетельствует о становлении коренных народов в качестве самостоятельных субъектов межкультурных взаимодействий, осознающих свои интересы и проявляющих готовность и способность их отстаивать.

4. Для сравнительной оценки государственной политики в отношении коренных народов в различных странах мира целесообразно использовать ряд следующих индикаторов:

- Признание прав на землю
- Признание права на самоуправление
- Соблюдение исторических договоров и/или подписание новых договоров
- Признание культурных прав (язык, охота/рыболовство, религия)
- Признание обычного права
- Гарантии представительства/проведение консультаций центрального правительства

- Конституционное или законодательное закрепление особого статуса коренных народов.
- Поддержка/ратификация международных документов, обеспечивающих индигенные права
- Позитивная, или компенсационная дискриминация

В то же время необходимо четко понимать, что само по себе наличие соответствующей правовой базы является необходимым, но недостаточным условием решения проблем коренного населения.

5. Основная проблема в гармонизации отношений между государством, обществом и коренными народами заключается в противоречии между доминирующей в современных условиях ориентацией на индивидуальные права человека и стремлением индигенного населения отстаивать свою коллективную идентичность, которая, в частности, основывается на приоритете коллективных прав над индивидуальными.

6. В настоящее время с нарастающей интенсивностью идет процесс «политизации» проблем коренных народов российского Севера, что определяется тремя основными причинами. Во-первых, при позитивной динамике правового статуса наблюдается ухудшение качества жизни в связи с усилением влияния рыночных отношений. Во-вторых, в современных условиях, когда Арктика постепенно превращается в арену жесткой геополитической борьбы, проблема коренных народов Севера становится уже не внутренним делом России, а важным фактором укрепления (или ослабления) позиций страны в этом стратегически важном для страны регионе. В-третьих, в условиях информационного общества, глобализирующихся коммуникаций, усиления влияния социальных сетей коренные народы Севера (и, прежде всего, их лидеры) все в большей степени ассоциируют себя с глобальным индигенным движением и опираются на его помощь в отстаивании своих прав.

7. Декларируемая индигенными политическими элитами задача восстановления коренных народов Севера как наций не означает, что они стремятся или должны стремиться к независимости от России. Признание коренных наций не представляет угрозы для политической и территориальной целостности России. Коренные нации стремятся к сосуществованию, кооперации и гармонии в отношениях с другими народами, они — коллективы с длительной историей и с правом управлять собой в партнерстве с Россией, разделяя ее суверенитет наравне с территориями - субъектами государства.

8. Необходим переход от объектно-ориентированных программ развития коренных малочисленных народов Севера, в рамках которого они выступают в качестве объекта патернализма со стороны государства и доминирующего государствообразующего этноса, к субъектно-ориентированному подходу, базирующемуся на оценке социокультурного потенциала каждого из этих народов и персонализирующему индивидуальную помощь его представителям в реализации своих возможностей и способностей.

9. При определении и реализации государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера необходимо учитывать *политические традиции этноса*, к которым, в первую очередь, относятся:

- Общая отчужденность от политики и политический абсентеизм;
- Консерватизм, проявляющийся в избирательном и недоверчивом отношении к новому;
- Высокий уровень толерантности;
- Доминирование коллективизма, общественного сознания над индивидуализмом;
- Пассивность, выражающаяся в выжидательном и потребительском отношении к государственной власти;
- Высокий уровень доверия к политическому лидеру.

С учетом этого представляется необходимым:

- Отойти от политики «государственного патернализма», сконцентрировав внимание на оказании максимальной помощи в развитии индигенного самоуправления;



- Категорически отказаться от каких-либо радикальных мер, делая ставку на эволюционный путь адаптации этих народов к меняющимся условиям внешней среды;
- Последовательно проводить политику сохранения и возрождения традиций коренных народов, стремясь в то же время на насыщение их новым содержанием;
- Способствовать формированию индивидуального сознания, стремясь гармонизировать интересы личности и интересы общины.
- Активизировать создание различных индигенных организаций, которые способствовали бы росту политического самосознания коренных народов и их политической активности для *артикуляции* и *агрегации* их интересов.
- Проводить последовательную работу с лидерами уже существующих организаций, вести с ними постоянный диалог, лояльно и терпимо относиться к их особенностям и не пытаться навязывать свои формы социального, культурного и политического устройства.

**Новизна исследования** связана с тем, что автором:

- Дан политологический анализ эволюции государственной политики в отношении коренных народов, обусловленной изменениями внутренней и внешней среды принятия политических решений в данной сфере;
- На основе комплексного исследования северных государств с индигенным населением выявлены общие и особенные характеристики, детерминирующие их функционирование в режиме этнополитической стабильности;
- Выявлены базовые особенности и последствия институционализации глобального индигенного движения в рамках ООН;
- Определены болевые точки в решении проблем коренных народов российского Севера под влиянием системной трансформации всех сторон жизни российского общества;
- Выявлены причины «индигенизации» коренных народов Севера в контексте формирования российской нации;
- Предложены наиболее эффективные механизмы, процедуры и практики, способствующие преодолению противоречий между государством большинства и индигенными меньшинствами.

**Теоретическая значимость** диссертации определяется получением в ходе исследования следующих результатов:

- дано теоретическое обоснование концепта «индигенности»;
- предложена авторская оценка влияния «индигенной перспективы» на политику современного государства;
- определено соотношение внутренних и внешних факторов в трансформации государственной политики в отношении коренных народов Севера;
- выявлена зависимость между доминирующими подходами в государственной национальной политике и характером политического режима;
- разработаны теоретико-методологические основы оценки государственной политики в отношении коренных народов, соответствующей международным критериям.

**Практическая значимость исследования** связана с тем, что оно позволяет заложить основу для принятия решений, связанных с определением и реализацией государственной политики в отношении коренных народов, способствовать преодолению кризисных явлений во взаимоотношениях между государством и индигенными сообществами, модернизированным большинством и ведущим традиционный образ жизни меньшинством. Основные положения, выводы и рекомендации могут быть использованы в работе органов государственной

власти, политических партий и общественных организаций при разработке и реализации политики совершенствования национальных отношений в мультиэтническом обществе. Полученные результаты могут применяться в преподавании соответствующих курсов, спецкурсов и спецсеминаров по государственному и муниципальному управлению, этнополитологии, этносоциологии, политической конфликтологии.

#### **Апробация диссертационного исследования**

Основные положения диссертации прошли апробацию в ходе целого ряда научных конференций и семинаров, в том числе таких, как ежегодные Международные научно-практические конференции «Реальность этноса» (Санкт-Петербург, апрель 2006 года, апрель 2005 года, апрель 2004 года), ежегодные Герценовские чтения (Санкт-Петербург, 2006 – 2008 год), II Северный социально-экологический конгресс «Горизонты экономического и культурного развития» (Сыктывкар, 19-21 апреля 2006 года), международная научно-практическая конференция «Гуманизм: история, современность, перспективы» (Биробиджан, 19-20 ноября 2010 года), Всероссийская научная конференция с международным участием «Политические институты в современном мире» 10-11 декабря 2010 г. (Санкт-Петербург, 10-11 декабря 2010 года), X Всероссийская (с международным участием) научно-практическая конференция «Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере (22 апреля 2011 г., Сыктывкар), а также в практике работы автора в аппарате Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

**Структура работы** соответствует целям и задачам исследования. Диссертация состоит из введения, пяти глав, заключения и списка литературы (331 источник) общим объемом 340 страниц.

### **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во «Введении» обосновывается актуальность темы, характеризуется степень ее научной изученности, определяется объект и предмет, цель и задачи исследования, раскрывается его теоретическая и методологическая основа, аргументируется новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, оценивается апробация исследования и кратко характеризуется его структура.

В первой главе «**ИНДИГЕННОСТЬ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА**» в центре внимания автора находятся общие теоретико-методологические подходы к анализу политической составляющей проблемы коренных народов.

В параграфе 1.1. «**Национальная политика современного демократического государства: базовые принципы и подходы**» проблема коренных народов рассматривается в общем контексте государственной политики по достижению этнополитического консенсуса в обществе.

Культурный плюрализм, базирующийся на этнических (расовых) и/или конфессиональных различиях, становится постоянной составляющей политической жизни современного общества, поскольку для подавляющего большинства национальных государств мира характерно наличие внутренних расколов по этим признакам. Отсюда вытекает необходимость гибкой политики современного государства в сфере национальных отношений.

Универсальных рецептов для государственной национальной политики, включая то ее измерение, которое направлено на решение проблем, связанных с наличием в стране индигенного населения, конечно, не существует. Государство при разработке политики, направленной на гармонизацию этнических различий, вынуждено в силу своей истории идти по так называемой тропе зависимости, которая ограничивает выбор альтернатив и в определенной степени предопределяет результаты.

В диссертации выделено четыре основных измерения национальной политики современного демократического государства и дан их анализ:

1. конституционный дизайн, в частности федералистские или децентрализованные альтернативы централизованному унитарному государству;

2. культурная политика, особенно в сфере образования и языка;
3. распределение ресурсов (включая «позитивные действия»)
4. защита маргинализированных категорий населения (коренные народы, иммигранты, периферийные национальные меньшинства).

Особое внимание в диссертации уделено последнему направлению государственной национальной политики. В работе подчеркивается, что проблема защиты национальных меньшинств возникает в тех политиках, где государственность привязана к доминирующей этнонациональной группе. В этих условиях по поводу меньшинства могут возникнуть сомнения в его приверженности «национальному». Не случайно на протяжении всего XX века, например, в Европе шло перекаривание политической карты континента по принципу «титутульной нации». В результате только Бельгия и Швейцария остались странными исключениями из «нормального» понимания национального государства.

Базовые принципы отношения демократического государства к своим национальным меньшинствам достаточно хорошо известны. Это:

- Гарантии культурной автономии и безопасности;
- Региональное самоуправление;
- Адекватное представительство в центральных институтах;
- Обеспечение сохранения родного языка.

В то же время сами этнические меньшинства все в большей степени начинают заявлять о себе на международной арене, отстаивая свои права путем привлечения на свою сторону международных организаций и мирового общественного мнения. В наибольшей степени это удалось коренным народам, которые и находятся в центре диссертационного исследования.

**Параграф 1.2. «Понятие «коренной народ» в политическом дискурсе»** посвящен концептуальному осмыслению феномена «индигенности».

В последнее десятилетие XX века проблема коренных народов была признана мировым сообществом как одна из важнейших. По данным Организации Объединенных Наций сегодня примерно в 70 странах мира насчитывается всего около 370 миллионов человек, относящихся к категории так называемых «коренных народов» (indigenous peoples).<sup>4</sup> Но именно они остаются основными хранителями мирового этнического и культурного разнообразия, которое провозглашается всеобщей ценностью человечества, однако зачастую реально поддерживается лишь усилиями самих коренных народов, преодолевающих с большим трудом равнодушие, а иногда и противодействие государств и давление доминирующего населения.

Систематическое изучение феномена «индигенности» в современном мире ещё только начинается. В связи с этим в диссертации особое внимание уделено тому, каким образом понятие «коренной народ» находит свое отражение в современном дискурсе.

В самом общем виде можно сказать, что коренные народы - это народы, которые, во-первых, появились на данной территории ранее других; во-вторых, ведут традиционный образ жизни, то есть условия их пропитания связаны с собирательством, охотой, разведением относительно редких видов животных и тому подобным.

Одной из главных культурных особенностей коренных народов является их особое отношение к земле. Концепция земли и ее неразрывная связь с идентичностью и культурой является неотъемлемой составной частью самого понятия «коренные народы» и их прав. Другой важнейшей характеристикой культуры индигенных народов является их понимание индивидуума. В индигенной культуре заложено глубокое уважение к индивидууму, однако человек, его материальное и духовное бытие являются производным от самой сущности общины: они неразделимы.

---

<sup>4</sup> ООН отмечает День коренных народов [Электронный ресурс] // Отдел новостей и СМИ. Радио ООН [сайт]. URL: <http://www.unmultimedia.org/radio/russian/archives/92857> (Дата обращения: 20.08.2012).

Предоставление особых прав и привилегий коренным народам рассматривается в качестве необходимого обеспечения их выживания и сохранения, а также как восстановление по отношению к ним исторической справедливости. С другой стороны, в этом кроется и два основных объективных противоречия, разрешить которые и пытается сегодня международное сообщество.

Во-первых, это - противоречие между интересами населения, ведущего традиционный образ жизни и общегосударственными потребностями развития современной промышленности, обеспечивающих блага цивилизации для основной части населения страны, но ведущих к изменению традиционной среды обитания коренных народов.

Во-вторых, это – противоречие между коренными народами и иными, проживающими на данной территории этносами.

Поскольку Россия является полноправным членом мирового сообщества, то автор считает необходимым выделить отличия определения коренного народа, сложившегося у нас, с международной практикой определения аборигенов. В современных российских нормативно-правовых актах и научной литературе в отношении коренных народов Севера используется понятие *«коренные малочисленные народы Севера»* (КМНС). В результате численность группы становится одним из основных критериев определения коренных народов как особой категории населения и важной методологической категорией, имеющей инструментальное значение и позволяющей провести границу между «малочисленными и иными народами, численность которых как бы позволяет им развиваться на самодостаточной основе и которые, таким образом, не испытывают необходимости в особой государственной защите»<sup>5</sup>.

Ещё одним важным отличием концептуализации коренных малочисленных народов в российском законодательстве является то, что они не рассматриваются в нём как «жертвы внутренней колонизации», то есть не определяются через категории доминирование – подчинение. Следует отметить, что именно такой подход к коренным малочисленным народам в российской действительности является одной из предпосылок их низкой социальной защищенности и недостаточной степени осознания органами государственной власти и обществом необходимости такой защиты, что, безусловно, уменьшает социальную ответственность за неблагоприятное положение данных народов.

В диссертации дается характеристика отличительных черт коренных народов вне зависимости от страны их проживания. Это позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время имеет место трансформация содержания концепта «индигенность». В частности, происходит его символическая перекодировка: от понятия, ассоциируемого с периферийностью, дискриминацией к термину, поддерживающему и легитимизирующему специфические права коренных народов.

Вызов национальным государствам формируется в настоящее время с двух позиций - макроуровня международных организаций коренных народов, основанных на транснациональной солидарности, и микроуровня локальных общин. Именно первому, международному аспекту и посвящен параграф 1.3. **«Роль глобального движения коренных народов в обеспечении индигенных прав»**.

Необходимость этого связана, на взгляд автора, с тремя обстоятельствами.

Во-первых, в российских социальных науках и законодательстве признается существование особой группы населения - коренных малочисленных народов Севера. Критериями их выделения являются этническое самосознание, малочисленность, сохранение традиционного образа жизни и связи с традиционными территориями. Однако для этих народов не-

---

<sup>5</sup> Комментарий к Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» [Электронный ресурс] // Фонд этнополитических исследований «Континент» [сайт]. URL: <http://ethnopolitfund.com/index.php/dokumenty/35-o-garantiyakh-prav-korennykh-malochislennykh-narodov-rossijskoj-federatsii-n82-fz> (Дата обращения: 20.08.2012).

достаточно признание своей «особости» национальным законодательством - они настаивают на признании и законодательном закреплении их особого статуса как коренных народов международным сообществом, что гарантировало бы им наибольший объём прав.

Во-вторых, коренные малочисленные народы Севера активно участвуют в международном движении коренных народов, деятельности международных негосударственных организаций (НГО), осваивают опыт аборигенного самоуправления в Австралии, Канаде, странах Северной Европы, США и постоянно апеллируют к мировому сообществу, включая третьего актора в свои отношения с государством.

В-третьих, принципиально новым явлением можно считать транснациональные стратегии коренных народов, дисперсно расселенных на обширных территориях или входящих в состав нескольких национальных государств.

В диссертации прослеживаются основные этапы формирования и институционализации глобального индигенного движения, дается оценка его стратегии и тактики, оценивается эффективность лоббирования интересов коренных народов в рамках деятельности ООН. В качестве примера особой успешности глобального индигенного движения приводится, пример Декларации прав коренных народов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 2007 году.

Тактическое решение глобального индигенного движения выйти на институциональную арену означало переход от провокационных к диалоговым, кооперативным действиям. Его методы ранжируются от лоббирования делегатов от правительств и чиновников ООН, формальных заявлений, адресованных консультативным органам ООН, облегчение достижения консенсуса между сторонами в переговорах, документирование и представление информации, касающейся нарушения прав человека, и выпуск пресс-релизов. Крайне редко это движение оказывается замешанным не только в конфронтационных или выходящих за рамки правил формах протеста, но также и формах «демонстративного протеста», включая публичные демонстрации и марши. В то же время экспрессивное измерение (например, произнесение молитв или ношение символов национальной принадлежности в форме традиционного наряда или других знаков культурной отличительности) усиливают индигенный протест в ООН.

Адвокаты индигенного движения опираются на целый ряд прав, зафиксированных в Декларации ООН по правам коренных народов, но центральным принципом и главным символом индигенного движения является **право на самоопределение**. В контексте индигенности оно рассматривается в качестве средства, с помощью которого коренные народы могут определить природу и степень своих взаимоотношений с государством и сохранить контроль над своими собственными институтами, территориями и ресурсами без ненужного внешнего вмешательства.

Продолжающаяся борьба индигенного движения за признания права на самоопределение в международном праве порождает у государств, на территории которых существуют коренные народы, страх дестабилизации. неизбежно идентифицируя самоопределение с политической независимостью и сепессией, государства сфокусировали свои возражения на возможном создании отделившихся индигенных государств и угрозах их территориальной целостности и суверенитету. В диссертации признается, что это - не совсем иррациональный страх, учитывая степень, до которой риторика самоопределения в последнее время используется для оправдания сепаратистских требований этнических меньшинств. Тем не менее, следует отметить, что беспокойство и страх государств-членов ООН сфокусировались на неверном соединении самоопределения с сепессией. С точки зрения самих коренных народов, природа самоопределения, к которой они стремятся, заключается в том, чтобы продолжая существовать в рамках тех государств, где они находятся сейчас, иметь одну из разнообразных форм автономии, которая позволила бы им развивать свои институты на своей собственной территории и самим определять свое развитие в соответствии с собственными ценностями. Для большинства коренных народов отделение просто не практично. В этом плане

индигенизм отличен от этнонационализма, что постоянно и подчеркивается представителями коренных народов.

Успех коренных народов на транснациональном уровне имеет важное значение, прежде всего, для усиления их позиций на политическом уровне (как локальном, так и национальном). В результате международные документы предписывают вполне определенную модель взаимоотношений между органами государства и коренными народами. Составляющими этой модели являются:

- право коренных народов на внутреннее самоопределение;
- уважение данного права со стороны органов государства, выражающееся, прежде всего в получении согласия коренных народов на действия, затрагивающие их интересы;
- обязанности государства по привлечению коренных народов к участию в решении всех вопросов, затрагивающих их интересы, включая подготовку различных государственных программ;
- совместная деятельность государства и коренных народов по реализации права на самоопределение в полном объеме.

Анализу того, каким образом эти общие установки реализуются в практике северных государств и посвящены следующие главы.

Во второй главе **«ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА СТРАН СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ В ОТНОШЕНИИ НАРОДА СААМИ»** дается сравнительный анализ индигенной политики Финляндии, Швеции и Норвегии.

В диссертации отмечается, что саами поделены формальными границами четырех государств (в том числе России). Тем не менее, они продолжают существовать как единый народ, объединенный культурными и лингвистическими связями и общей идентичностью.

В течение всего 19 века и вплоть до Второй мировой войны правительства северных стран проводили в отношении народа саами политику, которая была направлена на их ассимиляцию с большинством. В рамках этой политики было, в частности, аннулировано признание обычного права саами.

Сегодня саами в североευропейских странах не сталкиваются с большинством тех социально-экономических проблем, которые являются типичными для большинства коренных малочисленных народов, такими как серьезные проблемы со здоровьем, крайняя нищета или голод, поскольку Норвегия, Швеция и Финляндия входят в число наиболее богатых и благополучных стран мира. В результате североευропейские страны имеют все возможности для того, чтобы проводить в отношении народа саами такую политику, которая могла бы служить образцом для подражания для других стран мира с индигенным населением.

Опыт этих государств, характеризующихся наиболее высоким уровнем социальной политики, является, на взгляд автора диссертации, 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 государственной политике лежат принципы эгалитаризма, местного самоуправления, индивидуализма, эффективности и социального равенства. Сами по себе не вызывающие сомнения эти принципы, применяемые в отношении к саамам, оказывают противоречивое по своему воздействию на культурную самобытность этого народа влияние. 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.

В параграфе 2.1. **«Правовая основа и общие рамки государственной политики»** дается анализ базовых принципов и подходов северных стран к решению проблем саами.

Особое внимание уделено различиям в закреплении их конституционного статуса, политико-правовым основам взаимоотношений между коренными народами и национальными государствами.

Подчеркивается, что северные страны ратифицировали все основные документы ООН, касающиеся прав человека, а также Рамочную конвенцию по защите национальных меньшинств и Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств. В то же время Финляндия, проголосовавшая за принятие Декларации прав коренных народов, не ратифицировала 169 конвенцию МОТ, хотя это и было ей рекомендовано сделать соответствующими органами ООН.

Параграф 2.2. «Северные страны и саами: нерешенные проблемы и противоречия» показывает, что даже в этих благополучных странах говорить о полном разрешении противоречий, связанных с индигенной перспективой, было бы преждевременным.

Прежде всего, это касается *права на самоопределение*. Его полная реализация, как на кросс-национальном, так и на национальном уровне наталкивается на определенные барьеры. Представители коренного народа постоянно подчеркивают, что их цель – обеспечение взаимоотношений между саами, проживающими на территории разных государств – не предполагает стремления к образованию отдельного государства саами. Однако проект Северной конвенции саами, обеспечивающей базовые рамки для определения общих целей этого народа и представляющей собой важный компонент усилий по обеспечению самоопределения саами как единого народа, до сих пор не принят.

На уровне отдельных стран главным инструментом самоопределения саами выступают их парламенты. Они уже зарекомендовали себя достаточно эффективной моделью индигенного самоуправления и участия в процессе принятия решений и, скорее всего, послужат примером для создания подобного рода институтов в других регионах земного шара. В то же время сами представители парламентов саами высказывают озабоченность степенью реальной возможности участия и влияния на процесс принятия решений, затрагивающих интересы саами, поскольку по большей частью парламентам отводится роль институтов посредством которых саами могут озвучить свою позицию правительству, однако при этом, не имея никаких реальных гарантий того, что они смогут повлиять напрямую на принимаемое решение.

Наряду с эффективными мерами по обеспечению процесса консультаций, важнейшим элементом самоопределения коренного народа является возможность реализации на практике права на автономию или самоуправление во *внутренних и местных делах*. Общая озабоченность саами Северной Европы заключается в ограниченности возможности парламентов саами действовать независимо и принимать автономные решения по вопросам, касающимся народа саами. Однако для того, чтобы они получили в полной мере такую возможность, требуются значительные изменения, как правового, так и общеполитического характера на государственном уровне. Нужно будет не только расширить сферу компетенции парламентов саами и передать ряд вопросов в их исключительное ведение, но и признать традиционные для саами институты принятия решений, такие как *сииды*.

Наиболее острую проблему представляет *признание прав на землю и природные ресурсы*, поскольку вся история саами характеризуется все прогрессирующей потерей земель, особенно тех, которые необходимы для оленеводства. Несмотря на существующее в настоящее время законодательное закрепление земельных прав, на практике они часто становятся предметом столкновения конфликтующих интересов. В результате саами достаточно трудно реализовать эти свои права в действительности.

Жизненно важное значение для народа саами имеет сохранение языка, поскольку именно с ним в решающей степени связана его самоидентификация. Однако разнообразие языков саами неуклонно снижается. Особо негативные последствия для образования и языков саами имела Вторая мировая война из-за которого на протяжении целого ряда лет саами оказались вообще без какого-либо школьного обучения, что незамедлительно отразилось на уровне их грамотности и способности передавать языковые навыки последующим поколениям. Целый ряд факторов сегодняшнего дня также способствует утратам языков саами, включая ограниченные возможности использования языка вне дома, а также дисперсное проживание тех, кто владеет языком саами, по территории северных стран.

Ключевую роль в сохранении и возрождении истории, культуры, традиционного знания и, конечно, языка саами играет образование. Общей характеристикой всех стран Северной Европы является то обстоятельство, что саами имеют право получать образование на своем языке на тех территориях, которые определены законом в качестве предназначенных для них.

Крайне важным для развития языка и культуры саами является растущее понимание проблем саами в общественном мнении. Как показывают социологические исследования, в начальной школе учащиеся не получают адекватного представления о разнообразии населения северных стран, а в учебниках доминируют стереотипы в описании и оценке культуры саами. Нет достаточного освещения истории и культуры саами и в университетах. Много жалоб раздается и в адрес СМИ, вносящих свой вклад в искажение образа саами в глазах населения Северной Европы, что, в целом, ведет к недостатку интереса общества как такового к этому народу.

В параграфе 2.3. **«Государственная политика и решение социальных проблем саами»** дается оценка эффективности помощи саами в рамках социал-демократической модели социального государства, характерной для стран Северной Европы.

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

Сегодня большая часть социальных услуг, предоставляемых саами, аналогична тем, которыми обеспечено все население стран Северной Европы. Большинство услуг предоставляется физическим лицам при содействии муниципальных или провинциальных властей. Они включают в себя широкий спектр медицинских и других социальных услуг, социальной помощи, образования и профессиональной подготовки, жилья. Саами не имеют прав на дополнительные услуги или отказа от предоставления каких-либо общих для граждан данной страны услуг со стороны местных социальных служб. При этом организация социальной помощи является сферой ответственности исключительно органов государственной власти и местного самоуправления, а не самоорганизации саами.

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, в целом, высокий уровень перераспределения доходов, уровень социальной обеспеченности саами по-прежнему находится на более низком уровне, чем средний 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 два или даже в четыре раза, и в уровне смертности и значительно меньшей продолжительности жизни, чем в других регионах соответствующих стран. И хотя государственная политика в каждой из анализируемых нами трех стран направлена на обеспечение равных финансовых возможностей муниципалитетов в расчете на душу населения, на практике достижение равного уровня медицинского обслуживания и социального обеспечения во всех муниципалитетах остается пока не решенной задачей. Следует учитывать тот факт, что муниципалитеты отличаются друг от друга не только различными потребностями и условиями, но и различными представлениями о том, каким образом лучше обеспечивать предоставление социальных услуг, и на какие группы населения должно быть обращено внимание в первую очередь. В результате мы видим определенное противоречие между социальной политикой, проводимой центральной властью, и местной автономией, традиционно считающейся одной из базовых ценностей об-



щественного сознания стран Северной Европы. Применительно к саами подобного рода коллизии возникают, главным образом, в сфере образования и предоставления жилья.

В целом, 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 парламентами саами во всех трех странах. Они являются для правительств своих стран основным источником предложений и диалога по вопросам индигенной политики.

**Третья глава** диссертации **«ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА КАНАДЫ В РАЙОНАХ СЕВЕРА: КУРС НА ДЕВОЛЮЦИЮ»** содержит общую характеристику и оценку эволюции отношения государства к коренным народам: индейцам, метисам и эскимосам(впоследствии - инуитам), представляющим собой согласно Конституции 1982 года так называемые «первые нации» (First Nations).

В параграфе 3.1. **«Аборигены Канады: примирение, ассимиляция и сохранение культурной самобытности»** дается оценка различным этапам в истории Канады, характеризующимся изменением отношения к индигенным народам.

Точкой отсчета в истории отношений между индейцами и европейцами является торговля мехом, берущая свое начало в 16 веке. Именно с этого момента индейцы оказались включенными в историю западноевропейского капитализма и экспансии, и в результате этого их собственная культура, динамика групповых отношений, численность населения, экономическая жизнь и социальная организация, а также географическое расселение подверглись глубоким изменениям.

Колониальный период с конца 18 и до середины 19 века характеризовался ощутимыми изменениями в отношении европейцев к «первым нациям» и все убыстряющимся перераспределением территорий в свою пользу, что явилось отражением изменения целей – от торговли к созданию постоянных поселений. Как только земля стала желанным объектом владения для европейцев, индейцев начали воспринимать как враждебную силу, примитивных дикарей, препятствующих прогрессу.

После создания Канадской Конфедерации в 1867 году, когда ответственность за проблемы индейцев в соответствии с новой конституцией была возложена на федеральное правительство, была продолжена политика «оцивилизовывания» и ассимиляция в соответствии с законами, перенесенными из колониального законодательства. Однако неспособность «классического» капитализма и принципов свободного рынка обеспечить справедливое распределение материальных и духовных благ в обществе, жертвы, понесенные во имя государства в двух мировых войнах, осознание необходимости реформирования конституционных основ государственности и создания более эффективно реагирующей на экономические кризисы системы подготовили в канадском обществе благоприятную почву для проведения во второй половине 20 века серьезных социальных и политических реформ. Канада стала страной, обеспокоенной вопросами равенства и гражданских прав и готовой вступить на путь интервенционистского социального государства. В духе этого нового социального сознания представители большинства стали проявлять большую заинтересованность положением индейцев, испытывать своего рода коллективный стыд за их бедственное состояние и искать пути к улучшению ситуации.

На протяжении 1950-1960-х во главу угла ставилась задача интеграции индейцев в канадское общество. При этом подчеркивались три основных направления: образование и социальная интеграция детей индейцев; осуществление программ общественных работ в ре-

зервациях для создания иллюзии экономической интеграции и распространение законов и деятельности государственных служб провинций на резервации с тем, чтобы к индейцам относились точно так же, как и к другим жителям Канады.

Несмотря на то, что программы федерального правительства продолжали быть направленными на интеграцию и «нормализацию» в русле общих тенденций жизни канадского общества, в 1980-ые годы в стране начало расти общественное осознание уникального исторического статуса коренных народов и справедливости их требования самоуправления. Способствовала этому и выявившаяся взаимосвязь положения коренных народов Канады с проблемой Квебека. Именно нежелание проживающих в Квебеке индейцев содействовать отделению провинции от Канады является одним из главных факторов, сдерживающих сепарационистские устремления квебекских националистов.

В настоящее время коренное население Канады по-прежнему разделено на зарегистрированных в качестве принадлежащих к коренному народу так называемых «статусных индейцев», наделенных льготами и правами в полном объеме, и так называемых нестатусных индейцев, которые такими правами не обладают. Подобного рода разделение ставит целью, прежде всего, предоставление льгот (освобождение от налогов, медицинская страховка, субсидии на жилищное строительство и образование) той части коренного населения, которая сохраняет традиционный образ жизни, язык и культуру. Как правило, нестатусные индейцы не относятся к какому-либо конкретному племени, соответственно на них не распространяются льготы, и живут они преимущественно в городах. Эта часть коренного населения, таким образом, считается утратившей традиционный образ жизни и вполне адаптированной к современной цивилизации.

Статусные индейцы живут в племенах или общинах, которым выделяются финансовые ресурсы и земли. Следует подчеркнуть, что именно на американском континенте резервации были впервые использованы белыми поселенцами для того, чтобы изолировать коренных жителей и доминировать над ними. Статус резерваций, как специальной территориальной единицы, обладает рядом особенностей. Во-первых, на территории резерваций не создаются обычные для данного государства единицы административно-территориального деления и обычные органы местного управления (самоуправления). Во-вторых, живущие в резервации племена сохраняют традиционные формы управления, создавая органы власти племен на основе сложившихся обычаев. В-третьих, независимо от того, кто является в резервации собственником земли (государство или соответствующее племя) решение вопросов поселения на территории резервации, разработки природных ископаемых и иного использования территории осуществляется при наличии согласия совета племени или иного органа власти племени.

Несмотря на то, что официальные власти Канады с самого начала подавали саму идею резерваций в качестве наиболее эффективного способа сохранения традиционного образа жизни индейцев, на протяжении десятилетий проводилось административное слияние племен на основе экономических и административных критериев, при этом этнический аспект игнорировался, что не могло не сказаться на социальной организации и обычаях этих племен. Только в 1985 году племенам законодательно было предоставлено право самостоятельного формирования своего состава.

В настоящее время в Канаде ставка сделана на постепенную трансформацию резерваций в самоуправляемые территории при закреплении за ними освобождения от обязательств, налагаемых общенациональным законодательством, способствующего сохранения традиционных политических и культурных практик.

Следует отметить, что целый ряд племен и общин продолжают свою борьбу за получение собственных резерваций.

Именно признание прав коренных народов на землю играет ключевую роль в гармонизации отношений между ними и правительством Канады.

В целом в области регулирования земельных отношений в Канаде осуществляется многоуровневая система правовых регуляторов, построенная на принципе взаимодополняемости. В нее входят:

- Конституционное закрепление прав аборигенов и, прежде всего, их права на землю;
- Наличие специфического правового регулятора – закона об индейцах;
- Индивидуальный подход к земельным притязаниям коренного населения, то есть заключение особых земельных соглашений, фиксирующих права отдельных групп коренного населения.

Параллельно с постепенным решением территориального вопроса идет расширение реальных возможностей для развития индигенного самоуправления.

Признание права на самоуправление основано на точке зрения, что аборигенные народы Канады имеют право самоуправления по тем вопросам, которые касаются внутренней жизни их общин и неразрывно связаны с их уникальной культурой, идентичностью, традициями, языками и институтами, а также с их особым отношением к их землей и ее природными ресурсами.

Некоторые механизмы самоуправления коренного населения реализуются на практике и задействованы через договоры и совместные структуры по использованию природных ресурсов, посредством передачи особых прав администрациям посёлков коренных народов. К числу этих прав относятся, например, своя система полиции, особое налогообложение на землях резерваций, собственные надзорные органы по контролю за соблюдением принятого законодательства. Правительство Канады также передало часть властных функций коренному населению посредством образования на территориях их проживания финансовых объединений и посредством предоставления права членства представителям коренного населения в руководящих органах различных секторов экономики и культуры: акционерных обществах, нефтедобывающих компаниях, северных авиалиниях и т.д.

Убедительным примером приверженности канадского государства принципу самоуправления коренных народов стало появление в 1999 году на карте страны нового территориального образования Нунавут, что на языке инуктитут означает «наша земля». Оно знаменовало собой новый этап в политической эволюции данного региона, определяемой стремлением жителей Севера, большая часть которых - представители коренного населения, взять в свои руки контроль над своей повседневной жизнью и самим формировать будущее своих городов и поселений.

В этом отношении за последние тридцать лет формы участия федерального правительства в жизни Северо-Западных территорий (СЗТ) и территории Юкон претерпели значительные изменения - от осуществляемого из Оттавы централизованного управления над повседневными делами жителей Севера до создания ответственных и представительных территориальных правительств, включая местные органы власти (особенно на Северо-Западных территориях).

Особо следует отметить тот факт, что передача власти подразумевает также и передачу ресурсов.

В параграфе 3.2. «Социально-экономические аспекты взаимоотношений канадского государства и коренных народов страны» дается оценка политики канадского государства по повышению качества жизни индигенных народов.

В диссертации подчеркивается, что во главу угла канадское правительство ставит оказание помощи коренным народам в экономическом развитии. Выделение средств на осуществление прямых инициатив в этой сфере позволяет увеличить число рабочих мест для аборигенов. Достаточно эффективным оказался используемый Канадой в настоящее время программный подход с учетом имеющихся возможностей и ориентацией на рынок.

Важным политическим и экономическим фактором, значение которого всё возрастает, является деятельность аборигенных кооперативов, функционирование которых представляет собой развитие современного бизнеса на основе традиционного хозяйства.

В Нунавуте наряду с кооперативным движением, особое значение приобрели корпорации экономического развития, которые были созданы благодаря вложениям инуитов компенсаций, выплачиваемых им промышленными предприятиями и федеральным правительством за использование природных ресурсов на их территориях. Корпорации ведут активную экономическую деятельность: инвестируют средства в предприятия не только арктического региона, но и юга Канады.

В рамках политики экономического развития индигенных народов государство внимательно следит за тем, чтобы сырьевые компании заключали договоры о доступе к ресурсам, предусматривающие соответствующие денежные выплаты, наем на работу определенного процента коренных жителей, их профессиональное обучение, использование на основе субподряда продукции и услуг коренных жителей. Однако квоты на труд часто не заполнены полностью, так как многие коренные жители быстро увольняются с шахт и буровых установок.

Несмотря на предпринимаемые усилия, высокий уровень безработицы остается одной из основных проблем коренных народов Канады.

Важной проблемой остается физическое и социально-психологическое состояние коренного населения страны, которое относится к «группе риска суицидального поведения». Канадское общество активно борется с данной проблемой аборигенов Севера, привлекая к этому государство, общественные организации, объединения, церковь и т.д. Создаваемая в настоящее время система охраны здоровья коренного населения ставит перед собой целью - повышение эффективности медицинского обслуживания и расширение доступа к нему в целях удовлетворения потребностей коренных народов посредством более широкой интеграции и адаптации всех систем здравоохранения.

Физическое здоровье представителей индигенного населения неразрывно связано с их социально-психологическим состоянием, которое, в свою очередь, в значительной степени определяется сохранением ими своей культуры и традиций. В 1971 году Канада стала первой страной в мире, которая приняла концепцию культурного многообразия в качестве официальной политики. Тем самым Канада подтвердила ценность и достоинство всех канадских граждан независимо от их расовой или этнической принадлежности, их языка или вероисповедания. Такая политика культурного многообразия была закреплена в Законе о канадском культурном многообразии, принятом в 1988 году.

Ключевым элементом, как в сохранении культурной самобытности, так и в достижении социально-экономических успехов в повышении качества жизни коренных народов играет образование. Именно посредством образования канадские индейцы и инуиты получают профессиональные навыки и знания, необходимые для полномасштабного участия в рыночной экономике и для повышения профессионального уровня, приобретения экспертных знаний и навыков руководства, необходимых для эффективного развития общин и управления ими.

Оценивая эволюцию государственной индигенной политики Канады, следует подчеркнуть, что ее изменения были связаны не только с определенной сменой идеологических приоритетов и трансформацией ряда устоявшихся стереотипов общественного сознания под влиянием мировых тенденций, но и с резко возросшим уровнем политического самосознания и культурной идентичности самих аборигенов. Благодаря нарастающим процессам самоорганизации в их среде в стране возник целый ряд индигенных ассоциаций общенационального, регионального и местного уровней, успешно отстаивающих права и интересы коренных народов.

Сегодня в основе отношений между коренными народами и канадским государством лежит идея партнерских отношений, основанных на взаимном уважении, доверии и участии в процессах принятия решений. Центральное место в этом партнерстве отводится признанию неотъемлемого права на самоуправление - права, предусмотренного Конституцией Канады. Именно самоуправление дает коренным народам возможность осуществлять более широкий контроль и ответственность во всем, что затрагивает жизнь их городов и поселений.

Все это должно способствовать формированию у коренных народов Канады чувства конституционного патриотизма, призванного способствовать дальнейшему укреплению канадской государственности.

В четвертой главе «ПОЛИТИКА США В ОТНОШЕНИИ ПЛЕМЕН АМЕРИКАНСКИХ ИНДЕЙЦЕВ И КОРЕННЫХ ЖИТЕЛЕЙ АЛЯСКИ» анализируется процесс трансформации отношений между «поселенческим» государством и аборигенами.

В параграфе 4.1. «Эволюция американского законодательства в отношении индейских племен» прослеживаются изменения политико-правовой базы, лежащей в основе принятия и реализации решений в отношении коренных народов США.

Американские индейцы и коренные жители Аляски являются гражданами США и штатов, в которых они постоянно проживают, и имеют право голоса, как и любые другие граждане. Они также являются гражданами племен, к которым они принадлежат в соответствии с критериями, установленными каждым племенем.

Европейцы, прибывшие в Северную Америку, заняли противоречивые позиции по поводу статуса индейских племен. С одной стороны, они признали племена в качестве суверенных единиц, заключая с ними договора, и соглашались с наличием племенной собственности на землю, покупая ее у них. С другой стороны, они отказывали племенам в статусе наций, заявляя, что «открыли» незаселенный континент, и отрицали права собственности индейцев, утверждая свое право на обладание и управление землей, которую они «открыли». Эта двойственность в отношении статуса индейцев сохраняется и по сей день.

Отличное положение индейских племен в американском конституционном пространстве отражает их аномальный характер как носителей коллективных прав в системе, в целом основанной на индивидуальных правах.

Индейские племена не имеют представительства в федеральных органах власти, отсутствие гарантий власти племен в федеральной конституции служит основой для вывода о том, что в отношении племен власть конгресса также является неограниченной. Вмешательство федерального центра в прерогативы племен иногда осуществляется для того, чтобы защитить интересы не-индейцев, однако чаще для того, чтобы «цивилизовать» или «защитить» индейское население.

В противоположность американским штатам властные полномочия племен лишены конституционной защиты, и в результате их изменения зависят исключительно от политических перспектив федерального правительства.

Временами федеральное правительство пыталось разрушить основу групповых прав индейцев путем действий, направленных на уменьшение или уничтожение групповой идентичности, замену племенной идентичности американской. В конце 19 – начале 20 веков это приняло форму кампании за ассимилирование индейцев с остальным населением, отношение к ним просто как к совокупности индивидуумов, объединенных общими предками. На протяжении 20 века политика «прекращения», от которой в настоящее время отказались, потенциально выступала в роли самой опасной угрозы сохранению племенной идентичности. Федеральное правительство стало совершенно игнорировать существование племен и распространило на индейцев права как на индивидуумов таким образом, что подорвало саму основу племенного самоуправления. Распространение американского гражданства на всех индейцев в 1924 году дало индивидуумам новые права (по крайней мере, теоретически), но сделало это, навязав им новую, не-племенную идентичность. Наконец, Закон о гражданских правах индейцев 1968 года распространил на них многие из защитных мер, предусмотренных Биллем о правах, но сделал это, навязав новые требования племенным органам власти, ограничив тем самым их способность разрабатывать и реализовывать собственные подходы с тем, чтобы найти баланс между интересами племени и правами отдельных индейцев.

В диссертации обосновывается вывод о том, что напряженность, связанная с американским акцентом на индивидуальных правах и приверженности племен своей коллективной идентичности и коллективным правам, и в дальнейшем продолжала выступать в качестве постоянного источника конфликта.

В параграфе 4.2. «Специфика современного политико-правового положения коренных американцев» отражены сегодняшние реалии в отношениях между государством и коренными народами.

За американскими аборигенами признано право на самоуправление. Оно вытекает из самого факта признания США своих отношений с индейскими племенами как носящих характер межправительственных отношений. Индейские племена представляют собой независимые суверенные единицы, отделенные от штатов и от федерального правительства.

Особое место в политико-правовом обеспечении прав коренных народов занимают гарантии, связанные с сохранением их культурной идентичности и традиционного образа жизни. При этом в отличие от стран Северной Европы в США признается обычное право аборигенов. Рыболовство и охота на территории индейских резерваций находятся под юрисдикцией руководства индейских племен. Правительства штатов не могут регулировать жизнь индейских племен и их членов в границах резервации, однако федеральные законы по сохранению (консервации) могут быть применены по отношению к ним.

Свидетельством изменений, происходящих в государственной политике США в отношении коренного населения, стало обязательство федерального центра консультироваться с индейскими племенами, которое было закреплено президентом Клинтоном в Исполнительном приказе 13175—Консультация и координация с правительствами индейских племен от 6 ноября 2000 года.

В процессе консультаций особую роль играет Национальный конгресс американских индейцев (НКАИ), который был основан еще в 1944 году и является в настоящее время старейшей и крупнейшей организацией племенных правительств в США. Именно НКАИ служит форумом для выработки политики на основе согласия среди своих членов, представляющих более 250 племенных правительств из всех регионов страны.

При всей проработанности правовой базы положения американских аборигенов следует отметить, что в отношении к международным правовым документам, касающимся прав индигенных народов, здесь складывается достаточно сложная ситуация. США не ратифицировали Конвенцию 169 МОТ и Конвенцию племенных народов 1989 года. Они были одной из четырех стран, которые голосовали против Декларации прав коренных народов, принятой ООН, хотя впоследствии и пересмотрели свою позицию.

В то же время сама идеологическая направленность официальной государственной политики в отношении коренных жителей Америки сегодня выглядит, как никогда ранее, позитивной. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что в 2009 году Конгресс США включил в закон о расходах на оборону заявление о принесении официальных извинений индейцам США за «множество случаев насилия, плохого обращения и пренебрежения, которым подвергались Коренные Народы со стороны граждан Соединённых Штатов»<sup>6</sup>.

Таким образом, главная проблема, как и в других странах, связана, по мнению автора, не с правовой базой, а с реальным воплощением в жизнь прав коренных народов. Именно этой проблеме и посвящен параграф 4.3. «Коренные народы США: сегодняшние реалии и завтрашние перспективы».

Анализ современной ситуации основывается в диссертации на данных последней всеобщей переписи населения, проходившей в 2010 году<sup>7</sup>, и позволяет сделать общий вывод: несмотря на то, что в целом положение коренных народов отличается от общего по стране в худшую сторону, несомненно, наличие положительной динамики. В связи с этим возникает закономерный вопрос, за счет чего удастся постепенно выравнивать ситуацию.

---

<sup>6</sup> McKinnon J. U.S. Offers An Official Apology to Native Americans [Электронный ресурс] // Washington Wire [сайт]. URL: <http://blogs.wsj.com/washwire/2009/12/22/us-offers-an-official-apology-to-native-americans/> (Дата обращения: 23.04.2013).

<sup>7</sup> U.S. Census Bureau. American Indians By the Numbers. American Indians: Census Facts [Электронный ресурс] // Infoplease.com [сайт]. URL: <http://www.infoplease.com/spot/aihmccensus1.html> (Дата обращения: 23.04.2013).

Прежде всего, следует отметить наличие последовательно реализуемой в стране политики позитивной дискриминации.

В то же время именно коренные жители Америки, в первую очередь, выступают в роли клиентов социального государства. Каждый третий индеец получает финансовое пособие от федеральных властей. Кроме того, за счет федерального бюджета индейцев снабжают продуктами питания, гарантируют им покупку дома в кредит, предоставляют повышенное пособие на детей и организуют бесплатные курсы повышения квалификации.

Особое внимание со стороны государства уделяется повышению уровня образования среди коренных жителей страны. Однако здесь властям приходится сталкиваться с целым рядом трудностей. Дело в том, что многолетнее подавление культуры индейцев обострило их отрицательное отношение к евроцивилизации и образованию. На стыке идей поликультурного и этноцентристского воспитания в США получили развитие особые учебные заведения для автохтонных меньшинств, целью которых является научить юных индейцев жить в иной культурной среде, не теряя связи с собственной культурой.

Особо ощутимы проблемы коренных народов в сфере высшего образования. Идея мультикультурализма заложена в программах отдельных высших учебных заведений США. Однако, несмотря на то, что коренные американцы пользуются значительными льготами при поступлении в высшие учебные заведения, уровень их образования, в целом, существенно ниже среднеамериканского.

Уже в 1980-ые годы в США стало происходить осознание того факта, что для ликвидации диспропорций в уровне жизни между индигенными народами и основной частью американских граждан, наряду с соответствующими мерами в политико-правовой сфере необходимо определить базовые параметры государственной социально-экономической политики в отношении коренных американцев.

Сегодня мы можем говорить о том, что двумя основными источниками дохода индейских племен являются государственные субсидии и азартные игры. И если субсидии как средство выравнивания уровня жизни индигенного населения в той или иной степени применяются практически всеми развитыми государствами, то использование для этих целей игорного бизнеса является своего рода «ноу-хау» именно США.

На сегодняшний день можно говорить о разделении американских индейцев на «играющих» и «не играющих». При этом социально-экономическое положение последних - существенно хуже.

Конечно, индигенный бизнес не ограничивается лишь игорными заведениями. Так, весьма успешно развивается индустрия туризма, значительным успехом пользуются народные промыслы, производство экологически чистых продуктов питания и тому подобное.

Особое внимание в диссертации уделено ситуации, сложившейся на Аляске, поскольку она по целому ряду параметров значительно отличается от общеамериканской.

Прежде всего, необходимо отметить, что здесь коренному населению (эскимосы, алеуты и индейцы) посчастливилось избежать трагической участи индейцев «нижних 48-ми» штатов. Это в решающей степени связано с историей «русской Аляски», поскольку этап истребления и порабощения индейцев к 1867 году, когда эта территория была продана США, в Америке уже практически закончился. Здесь нет в привычном смысле резерваций, а вопрос о суверенных правах и самоуправлении коренного населения стал решаться после того, как в 1959 году данная территория получила официальный статус 49-го штата США.

Если на начальном этапе коренные жители Аляски практически оказались лишенными собственности на землю, которая исконно им принадлежала, то после принятия в 1971 году Конгрессом США Закона об удовлетворении требований коренных жителей Аляски ситуация изменилась в лучшую сторону. Претензии коренных жителей на почти всю территорию штата федеральным правительством были отклонены, однако взамен этого аборигены получили в исключительную собственность значительные территории плюс более 900 млн. долларов, что представляло собой в тот период времени весьма значительную сумму, а также права местного самоуправления.

В соответствии с законом они получили в свое владение более 12% территории штата из федеральных владений. Земельные владения для коренных жителей были выделены в пределах традиционных мест их проживания и ареалов обитания, позволяющих поддерживать их жизнедеятельность и самообеспечение за счет использования как поверхностных, так и подземных природных ресурсов, а также охоты, рыбной ловли и других местных промыслов.

Кроме этого, данный закон определял и создание так называемых региональных корпораций коренных жителей Аляски, в рамках которых, собственно говоря, и должно было происходить урегулирование выставленных требований. За сорок лет существования корпорации, представляющие собой своеобразную комбинированную форму местного общественного самоуправления и предпринимательства, в целом доказали свою эффективность. Следует, однако, отметить, что впечатляющие результаты были достигнуты в значительной степени благодаря государственной политике предоставления преимуществ коренному населению в конкурентной борьбе за государственные контракты. Оценивая ситуацию с индигенными корпорациями на Аляске, нужно учитывать и тот факт, что они способствуют решению социально-экономических проблем не только коренного населения, но и других жителей штата, которые находят там себе работу.

В целом, говоря о коренных народах США следует отметить процесс их имущественного и социального расслоения. Наиболее успешные племена контролируют свою внутреннюю жизнь и стремятся осуществлять такую политику, которая способствовала бы возвращению мигрантов, финансовым инвестициям и экономическому росту. В ряде случаев им удается добиться лучших условий для жизни и ведения бизнеса, чем в окружающих их штатах. Анализ факторов, обуславливающие успех конкретного племени, позволяет сделать вывод, что успех напрямую связан со способностью и решимостью вождей племен пойти на самоограничение собственной власти. В то же время для всех добившихся успех племен характерны три базовые характеристики, подробно раскрытые в диссертации:

- Они в полной мере используют свое право на самоуправление
- Они создают эффективные институты для реализации этого права
- Они основывают свои усилия по модернизации экономики и управления на индигенной культуре и традициях.

Несмотря на очевидные позитивные сдвиги в положении коренных жителей Америки, говорить о достижении гармонии в их отношениях с американским государством пока еще явно преждевременно. Об этом свидетельствует целый ряд фактов, как объективного, так и субъективного характера. С одной стороны, хотя уровень жизни коренных американцев постепенно приближается к среднему по стране, однако, по оценкам самих американских исследователей, на завершение этого процесса понадобится еще порядка 30-40 лет.

С другой стороны, растут и требования самих коренных народов, которые федеральное правительство не может или не хочет удовлетворить, поскольку они вступают в противоречие с общенациональными интересами. В результате ситуация в ряде случаев резко обостряется и напрямую перетекает в русло политического конфликта, что, в частности, находит свое отражение в активизации деятельности сепаратистских организаций.

**Пятая глава «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В ОТНОШЕНИИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА»** посвящена всестороннему анализу отражения индигенной перспективы в деятельности органов государственной власти РФ.

Законодательство Российской Федерации защищает «малые коренные народы» или «коренные малочисленные народы России» (КМНС), которые определяются как народы, проживающие на территории традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 000 человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.



В то же время само понимание лишь этих народов в качестве «коренных» является далеко не бесспорным. Во-первых, существуют этнические группы, которые имеют те же особенности и проблемы, что и коренные малочисленные народы, но которые не имеют соответствующего статуса или не пользуются правовой защитой. Во-вторых, после отмены в паспортах российских граждан графы «Национальность» вопрос о принадлежности к коренным народам оказался достаточно жестко привязанным к месту проживания индивидуума и его образу жизни.

В параграфе 5.1. «Генезис индигенной политики российского государства» показано, что политика в отношении коренных малочисленных народов Севера в нашей стране была неразрывно связана с изменением самого характера существующего в ней государства.

Исходя из коренного изменения политических основ российской государственности, в диссертации выделяются три основных этапа индигенной политики, характеризующихся принципиально отличным по целому ряду параметров институциональным дизайном.

### **1. Имперский этап**

Институциональная среда данного этапа государственной политики в отношении КМНС характеризуется *политикой ограниченного вмешательства*. Российское государство проводило в отношении северных народов политику косвенного управления: государственная власть, как правило, не вмешивалась в обыденную жизнь коренных народов. В результате такой политики к началу XX века аборигенам Севера Российской Империи удалось сберечь этно-культурную специфику, традиционный хозяйственный уклад и социальную организацию, что обеспечило этим народам сохранение этнической самобытности (это также можно объяснить отсутствием техногенного воздействия со стороны государства на данный регион, так как в то время не было возможности промышленного освоения Севера). Однако оборотной стороной этого являлся тот факт, что и институционализация социальной защиты коренных народов находилась в зачаточном состоянии.

### **2. Советский этап**

Революция 1917 года коренным образом изменила отношения между центральным правительством и общинами коренных народов. Советское руководство гордилось многообразием этнического состава и культур Советского Союза, а правящая партия поощряла и финансово поддерживала исполнителей и мастеров художественных промыслов из числа коренных народов. Вместе с тем политика советизации предполагала, что коренные народы будут и далее развивать эстетическую составляющую своих культурных традиций, одновременно интегрируясь в остальное общество во всех других отношениях.

В результате, традиционные формы иерархических отношений коренных народов, их общины, их религия, обычаи и традиционная медицина, а также их способность полагаться на собственные силы и средства к существованию, которые складывались в течение сотен лет, подверглись резкому воздействию в результате администрирования и контроля, носившегося патерналистский характер и напрямую вмешивавшегося во внутренние дела коренных народов, принудительной интеграции и «коллективизации».

В диссертации показано, что советская политика в отношении КМНС претерпевала со временем достаточно серьезные изменения: вначале она строилась на принципе «*уникальности*» коренных народов (до 30-х гг. XX века), необходимости учитывать и сохранять их традиции в государственной политике, а затем на принципе «*универсализации*» (советизации), то есть необходимости ассимилировать их с доминирующим обществом и избавиться от так называемой «отсталости» народа. Государство было поставлено во главу этого процесса, поэтому можно говорить о доминирующей роли политики «*государственного патернализма*».

### **3. Новый этап государственной политики**

По мнению автора, целесообразно разделить новый этап государственной политики в отношении КМНС на два основных подэтапа: *постсоветский* (с конца 80-х гг. XX в. до 2000 года) и *современный* этап (с 2000 года до настоящего времени), которому посвящены следующие два параграфа диссертации.

В период трансформации общественных отношений и резкого перехода к рыночной экономике коренные народы оказались в особо уязвимом положении. Общины лишились прежней организационной структуры, навязанной сверху советской властью, но при этом не смогли сформулировать или определить свою новую роль в условиях коренным образом меняющейся политической и экономической конъюнктуры. Многие общины коренных народов переживали огромные трудности, а некоторые оказались на грани вымирания в этот период, о чем свидетельствовал резкий рост уровня безработицы, нищеты и алкоголизма.

Однако, несмотря на все это, коренные малочисленные народы России смогли сохранить свою уникальную исконную самобытность, культуру, язык и традиции.

На этапе постсоветских трансформаций начинают формироваться предпосылки нового понимания статуса коренных народов. Государственная политика в отношении малочисленных народов Севера начинает претерпевать некоторые изменения. В постперестроечный период, происходил постепенный отход от патернализма, когда все вопросы жизнедеятельности малочисленных народов решались государством без учёта их собственного мнения. На современном этапе продолжается развитие контуров, заданных в перестроечное и постперестроечное время. Главной целью государственной политики в отношении КМНС на данном этапе является развитие *«партнерских отношений»*.

На основе анализа государственной политики в отношении коренных народов Севера на различных этапах российской истории делается вывод о том, что в разные исторические отрезки применялись различные принципы и технологии в государственной политике и системе социальной защиты КМНС. В диссертации отмечается наличие нескольких основных подходов к вопросу о государственном управлении коренных народов. Сторонники *«радикальной политики»* видят основную цель движения на Север в открытии новых возможностей освоения его огромных территорий. Проблемам аборигенов при этом отводится роль подчинённых по отношению к возможностям будущего промышленного и другого развития. Именно этим принципом в значительной степени руководствовалось советское государство. «Консерваторы» выступают за очень медленное, постепенное включение северных аборигенов в социальный, политический и хозяйственный комплекс государства, за создание «заказных территорий», соответствующих традиционному быту и занятиям народностей, на них должен действовать запрет на вселение соседей. В какой-то степени это напоминает политику, проводившуюся в имперской России.

Столкновение позиций «радикалов» и «консерваторов», привело к выработке концепции *«сбалансированного развития»*. Смешанный путь предусматривает приоритетность традиционных отраслей как наиболее рациональной формы хозяйствования с точки зрения экологии и сохранения этноса, оптимального сочетания традиционного уклада и возможностей использования новых производств, поэтапный переход к рынку в традиционных отраслях с учётом установления партнёрских отношений между государством, аборигенами и промышленными предприятиями. Данный принцип является целью государственной политики в отношении коренных народов Севера на современном этапе.

В параграфе 5.2. **«Политико-правовые основы государственной политики РФ в отношении коренных малочисленных народов Севера»** дается анализ основных принципов и подходов, лежащих в основе современного законодательства в данной сфере.

В целом, делается общий вывод о наличии достаточного правового обеспечения прав коренных малочисленных народов на уровне Российской Федерации. В то же время главной претензией со стороны правозащитных организаций КМНС является тот факт, что федеральный Земельный кодекс 2001 не предусматривает никаких форм землевладения, кроме арендованной или частной собственности, что и является главным препятствием на пути к признанию прав коренных народов на землю.

Следует, однако, отметить, что оценка правовой базы была бы не адекватной, если бы мы не подчеркнули то, что в условиях федеративного государства она формируется не только на общефедеральном уровне, но и на уровне отдельных субъектов федерации. Поэтому в диссертации значительное внимание уделено и политико-правовым решениям,

принимаемым отдельными субъектами РФ, на территории которых проживают коренные народы. В частности, отмечается лидерство в этой сфере таких субъектов РФ, как Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа и республика Саха (Якутия). В то же время во многих регионах только недавно стала отмечаться политическая активность коренных народов и, соответственно, начала формироваться законодательная база и выработываться политика в отношении КМНС.

Несмотря на значительные возможности властей субъектов РФ в деле обеспечения политико-правовых гарантий КМНС, все-таки основную роль в решении этой проблемы должны играть федеральные власти. Это, в первую очередь, связано с двумя главными обстоятельствами. Во-первых, необходимо избегать возможных диспропорций в положении коренных малочисленных народов Севера в разных субъектах Российской Федерации. Во-вторых, только федеральный центр способен находить оптимальные решения в сфере управления природными ресурсами, так как органы власти субъектов Российской Федерации часто в большей степени зависят от промышленных кампаний, работающих на их территории. При возникновении конфликтов из-за территорий между промышленными предприятиями и коренными народами органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления с большей вероятностью находятся на стороне промышленников.

Коренные народы имеют право в полной мере участвовать в политической жизни государства и в процессе принятия решений по вопросам, которые затрагивают их права, включая, но, не ограничиваясь только этим, право на свободное, предварительное и осознанное согласие в отношении законодательных и административных мер, которые могут их затрагивать. Кроме того, в рамках своего права на самоопределение они имеют право на самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним делам, и право на сохранение и развитие. В современной России эти права гарантируются политическим представительством коренных народов на федеральном и региональном уровнях и самоуправления в рамках автономии на местном и общинном уровнях.

Однако само по себе наличие права еще не означает его практическую реализацию. В связи с этим в диссертации подробно раскрываются те объективные и субъективные факторы, которые порождают проблему необходимости активизации политического участия КМНС.

Одним из главных политико-правовых моментов в отношениях между государством и индигенными народами, как показывает опыт других стран, является процесс проведения консультаций при принятии важных решений, затрагивающих интересы коренных народов. Однако в РФ консультации с коренными народами по вопросам затрагивающего их законодательства юридически не закреплены и сводятся главным образом к предоставлению представителям коренных народов возможностей участвовать в работе консультативных рабочих групп в тех случаях, когда такие группы создаются для рассмотрения нового законодательства.

Определенным препятствием на пути обеспечения эффективности участия представителей КМНС в консультационном процессе является и то обстоятельство, что сегодня вопросами политики, которая затрагивает их интересы, в настоящее время занимаются различные министерства и ведомства без какой-либо стратегической координации, сфокусированной на проблемах коренных народов, или прямого участия их представителей.

Среди факторов, которые могут оказать значительное влияние на рост политической активности коренных народов Севера, в диссертации выделяются следующие:

- Политика федеральных властей, направленная на интеграцию коренных жителей страны в доминирующее общество.
- Индустриальное освоение Севера и связанное с этим выведение из сферы хозяйственного употребления аборигенов значительной части территорий традиционного природопользования.
- Рост этнического самосознания аборигенного населения.

- Существенное влияние на рост политической активности коренного населения оказывает и создание объединений разных уровней.

Главное заключается в том, чтобы возрастающая политическая активность, прежде всего, находила свое практическое воплощение в усилении индигенного самоуправления, необходимого для собственного развития, для решения вопросов общинного значения, развития традиционного хозяйства и культуры, языка, обеспечения социальной защиты своих членов.

В параграфе 5.3. «Основные направления гармонизации отношений между российским государством и индигенными народами» дается анализ основных проблем и перспектив совершенствования государственной политики России в отношении коренных народов.

В настоящее время малочисленные коренные народы переживают не лучший период своего существования. Современное неблагополучие коренных жителей северных регионов является наследием прошлого, которое формировалось под воздействием политики доминирования и ассимиляции, складывающихся из множества направлений государственной политики. В то же время их положение осложняется спецификой структурного характера. Огромные расстояния, которые разделяют общины коренных народов друг от друга и от городских центров, суровые климатические условия и отсутствие удобной транспортной и коммуникационной инфраструктуры, приводят к изоляции и создают серьезные препятствия для участия коренных народов в социальной, политической и экономической жизни остального общества.

Кроме того, Север, Сибирь и Дальний Восток являются также регионами, где сосредоточена основная часть природных ресурсов России промышленного значения. Нередко их эксплуатация ведет к столкновению противоположных интересов коренных народов и добывающей промышленности, что еще долго будет определять динамику проблем коренных народов в России в будущем.

В диссертации подробно характеризуются те важнейшие изменения, которые произошли на Севере в результате реализации государственной политики, прежде всего, в период становления и развития промышленности по добыче минерально-сырьевых ресурсов. Особо подчеркивается опасность распространения расистских идей и представлений, в соответствии с которыми коренные народы неспособны управлять сами собой, государственные учреждения лучше знают, в чем интересы коренных жителей и как эти интересы защитить.

В диссертации содержится анализ основных проблем КМНС в сегодняшней России.

В частности, подчеркивается, что проблемы, связанные с землями и ресурсами, рассматриваются, главным образом, через призму традиционных для КМНС видов пользования, то есть речь идет, как правило, о натуральном хозяйстве, основанном на оленеводстве, охоте и рыболовстве. При этом коммерческие перспективы использования природных ресурсов остаются за рамками дискуссии, тем самым экономические аспекты развития коренных народов часто сводятся к сохранению прошлого, а не к ориентации на будущее.

Выражая вполне обоснованную обеспокоенность интенсификацией промышленного развития в районах традиционного проживания коренных народов, не следует все же забывать, что там, где появляются промышленные объекты, положение коренных народов, с точки зрения обеспеченности больницами, школами и т.п., как правило, улучшается, а также расширяются возможности для трудоустройства. И это крайне важно, поскольку социально-экономические показатели коренных народов по-прежнему остаются хуже среднероссийских. Это относится, прежде всего, к качеству образования и охране здоровья коренных народов.

В целом же, на современном этапе ключевыми задачами государственной политики по отношению к коренным малочисленным народам Севера являются:

- сохранение исконной среды обитания;
- развитие и модернизация традиционной хозяйственной деятельности; повышение качества жизни;

- улучшение демографической ситуации путем доведения показателей до среднероссийского уровня;
- расширение доступа к образовательным услугам с учетом особых этнокультурных потребностей;
- содействие развитию общин и других форм самоуправления;
- сохранение культурного наследия.

Несмотря на объективные трудности, малочисленные народы Севера за последние годы сумели не только сохранить свои культурные традиции и этническую самобытность, но и создали основы новых собственных экономических, социальных и культурных институтов, добились значительного международного признания, авторитета и прав. Возникла новая российская политическая реальность – социальное движение малочисленных народов Севера – имеющее собственные концепции развития, опыт взаимодействия с государственными структурами.

**В «Заключении»** содержатся основные результаты и выводы диссертационного исследования.

Для государственной политики различных стран в отношении коренных народов характерно наличие определенных общих этапов. Сначала она направлена на политическое подчинение индигенного населения, затем на вооружение берется модель раздельного существования – резервации, тростовые земли, общинное землепользование и т.п. На следующем этапе начинают господствовать идеи ассимиляции, находящие свое выражение в создании специальных систем образования, школах-интернатах, ограничении в отправлении религиозных обрядов, а в ряде случаев и использовании родного языка. На смену ассимиляционным практикам затем приходит политика защиты культуры – признания и сохранения культурных различий, и, наконец, в настоящее время мы являемся свидетелями процесса политического и культурного обновления, проявляющегося во все большей политической активности самих индигенных народов, предъявлении конкретных требований по совершенствованию социальной политики государства, направленной на признание особых коллективных прав этих народов, в том числе удовлетворения их территориальных и культурных потребностей.

Конечно, временные рамки этих политических изменений достаточно сильно различаются, однако общая тенденция прослеживается вполне отчетливо.

Как показывает опыт наиболее развитых стран, нужна повседневная, целенаправленная работа по адаптации индигенных народов к глобализации, обеспечению устойчивого развития этих этносов при сохранении базовых традиций и культуры, утеря которых будет означать и гибель этой самобытной цивилизации, а, следовательно, и обеднение всего человечества.

Одной из особенностей Российской Федерации является ее многонациональность, в рамках которой коренные народы и этнические группы Севера занимают особое место. При этом следует учитывать, что само понятие «малочисленные народы Севера» объединяет множество различных этнических групп с различными типами хозяйственной деятельности, культуры, разными языками, историей и экономическим развитием.

Коренные народы Севера исторически формировались как территориальные социальные системы, объединяющие людей на основе общей цели – обеспечение жизнеспособности и благополучия индивидов, семей, локальных общностей и народа в целом. Современное неблагоприятное состояние этих народов (социальная дезинтеграция, бедность, высокие показатели хронических и инфекционных заболеваний, детской смертности и др.) является наследием прошлого, которое сложилось под воздействием политик доминирования институтов и законов государства и ассимиляции коренных жителей. Преодоление этого наследия состоит в возрождении северных народов как целостных социальных систем – наций, имеющих земельную и ресурсную базу для самостоятельного развития, управляемых своими институтами власти, которые представляют один из трех уровней управления в России – федеральный, территориальный и национально-территориальный.

Отношения взаимного уважения и партнерства коренных и некоренных жителей Севера, коренных народов Севера и государства возникают на основе восстановления коренных наций, какими они могут быть сегодня. Несмотря на объективные трудности малочисленные народы Севера за последние годы сумели не только сохранить свои культурные традиции и этническую самобытность, но и создали основы новых собственных экономических, социальных и культурных институтов, добились значительного международного признания, авторитета и прав. Возникла новая российская политическая реальность – социальное движение малочисленных народов Севера – имеющее собственные концепции развития, опыт взаимодействия с государственными структурами, активно участвующее в глобальном индигенном движении. Не считаться с ним, проводя свою государственную национальную политику, современная Россия уже не может, поскольку в противном случае это может привести к серьезным последствиям не только с точки зрения внутриполитической стабильности, но и с точки зрения позиционирования страны на международной арене.

### **Основные публикации по теме диссертации:**

#### **Монографии**

1. Юдин, В.И. Государственная политика России в отношении коренных малочисленных народов Севера (монография) / В.И.Юдин. – М.: Этносоциум, 2011. – 6,875 п.л.
2. Юдин, В.И. Государственная политика стран Северной Европы, Соединенных Штатов Америки, Канады в отношении коренных малочисленных народов (монография) / В.И.Юдин. – М.: Этносоциум, 2012. – 13,950 п.л.
3. Юдин, В.И. Индигенная перспектива и социальная политика современного государства (монография) / В.И.Юдин. – М.: Этносоциум, 2012. – 17,812 п.л.

#### **Научные статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах и изданиях**

4. Юдин, В.И. Понятие "коренной народ" в современном дискурсе / В.И.Юдин // Ученые записки Российского государственного социального университета. – 2009. – № 10 (73). – С.46-48. – 0,3 п.л.
5. Юдин, В.И. Государственная политика РФ в отношении коренных малочисленных народов Севера на современном этапе / В.И.Юдин // Власть. – 2010. – № 2. – С.37-40. – 0,5 п.л.
6. Юдин, В.И. Этнополитические проблемы трансформации правового статуса индейских племен в США / В.И.Юдин // Этносоциум и межнациональная культура. – 2011. – № 3 (35). – С.228-238. – 1,0 п.л.
7. Юдин, В.И. Механизмы обеспечения социокультурной самобытности коренного населения (на примере Канады) / В.И.Юдин // Этносоциум и межнациональная культура. – 2011. – № 5 (37). – С.229-242. – 1,5 п.л.
8. Юдин, В.И. Государственная политика стран Северной Европы в отношении народа саами / В.И.Юдин // Власть. – 2011. – № 10. – С.164-168. – 0,6 п.л.
9. Юдин, В.И. Государственная политика Норвегии в отношении народа саами: правовые основания и социокультурные противоречия / В.И.Юдин // Власть. – 2011. – № 12. – С.183-186. – 0,5 п.л.

10. Юдин, В.И. Роль Организации Объединенных Наций в консолидации глобального движения коренных народов / В.И.Юдин // ПОЛИТЭК: Политическая экспертиза. – 2011. – Т. 7. – № 2. – С.138-152. – 1,0 п.л.
11. Юдин, В.И. Государственная политика России в отношении коренных малочисленных народов Севера: социально-политический анализ / В.И.Юдин // Власть. – 2012. – № 2. – С.40-44. – 0,3 п.л.
12. Юдин, В.И. Нормативно-правовая база в отношении коренных малочисленных народов Севера: отечественный и зарубежный опыт / В.И.Юдин // Власть. – 2012. – № 4. – С.69-72. – 0,5 п.л.

### **Научные статьи, научно-практические материалы**

13. Юдин, В.И. Политическое значение пенсионной реформы / В.И.Юдин // Герценовские чтения 2003. Актуальные проблемы социальных наук. – СПб., 2003. – С.172-174. – 0,2 п.л.
14. Юдин, В.И. Реформа пенсионных систем: концепции и политическая практика / В.И.Юдин // Приложение к журналу "Жизнь и безопасность". – СПб., 2003. – С.1-35. – 2,2 п.л.
15. Юдин, В.И. Государственная социальная политика в условиях современной России / В.И.Юдин // Герценовские чтения 2006. Актуальные проблемы социальных наук. – СПб., 2006. – С.285-294. – 0,5 п.л.
16. Юдин, В.И. Мультикультурализм и проблемы коренных народов Северной Америки / В.И.Юдин // Реальность этноса. Роль образования в этнической и гражданской идентичности: материалы VIII Международной научно-практической конференции. – СПб., 2006. – С.245-248. – 0,3 п.л.
17. Юдин, В.И. Государственная политика Канады в районах Севера / В.И.Юдин // Материалы Второго Северного социально-экологического конгресса "Горизонты экономического и культурного развития"; 19-21 апреля 2006 г. – Сыктывкар, 2006. – С.150-157. – 0,4 п.л.
18. Юдин, В.И. Политика приполярных государств в отношении коренного населения / В.И.Юдин // Герценовские чтения 2007. Актуальные проблемы социальных наук. – СПб., 2008. – С.290-296. – 0,7 п.л.
19. Юдин, В.И. Индейские племена в США: проблема политико-правового статуса / В.И.Юдин // Герценовские чтения 2008. Актуальные проблемы социальных наук. – СПб., 2009. – С.293-299. – 0,5 п.л.
20. Юдин, В.И. Советский этап государственной политики в отношении малочисленных народов Севера / В.И.Юдин // Актуальные проблемы гуманитарных наук (социальная работа, педагогика, психология, социология, история, политология). – М., 2009. – Вып. 7. – С.76-82. – 0,7 п.л.
21. Юдин, В.И. Институционализация статуса аборигенных народов Севера: права аборигенов в Канаде / В.И.Юдин // Актуальные проблемы гуманитарных наук (социальная работа, педагогика, психология, социология, история, политология): Межвузовский сборник научных работ. – М., 2009. – Вып. 7. – С.85-87. – 0,3 п.л.
22. Юдин, В.И. Чей Север? Наш Север! / В.И.Юдин // Мир Севера. Этнополитический и литературно-художественный журнал. – 2009. – № 6 (69). – С.4-10. – 0,7 п.л.
23. Юдин, В.И. Система социальной защиты населения: социально-политический анализ / В.И.Юдин // Красновские чтения: сб. ст. – М., 2009. – Вып. 4. – С.149-155. – 0,3 п.л.
24. Юдин, В.И. Правоприменительная практика признания статуса "коренного народа" / В.И.Юдин // Актуальные проблемы гуманитарных наук (психология, педагогика, политология, история). – М., 2010. – Вып. 8. – С.124-127. – 0,5 п.л.

25. Юдин, В.И. Международно-правовое регулирование статуса коренных народов / В.И.Юдин // Актуальные проблемы гуманитарных наук (психология, педагогика, политология, история). – М., 2010. – Вып. 8. – С.127-133. – 0,7 п.л.
26. Юдин, В.И. Социальная защита в Российской Федерации как социальный институт гражданского общества (на примере коренных малочисленных народов Севера) / В.И.Юдин // Гражданское общество в современной России: проблемы формирования и функционирования. – М., 2010. – Вып. 2. – С.264-271. – 0,7 п.л.
27. Юдин, В.И. Роль ООН в институционализации глобального движения коренных народов / В.И.Юдин // Политические институты в современном мире: Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием 10-11 декабря 2010 г. – СПб., 2010. – С.391-393. – 0,4 п.л.
28. Юдин, В.И. Индигенность в системе политкультурного взаимодействия: на примере коренных малочисленных народов Севера / В.И.Юдин // Вестник МГОСТИ. – Коломна, 2010. – № 2 (10). – С.99-103. – 0,4 п.л.
29. Юдин, В.И. Социальная защита в государственной политике Российской Федерации (на примере коренных малочисленных народов Севера) / В.И.Юдин // Гуманизм: история, современность, перспективы: сборник материалов международной научно-практической конференции, Биробиджан, 19-20 ноября 2010. – Биробиджан, 2010. – С.228-232. – 0,3 п.л.
30. Юдин, В.И. Нормативно-правовая база государственной поддержки социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера / В.И.Юдин // Вестник КРАГСиУ. Серия "Государство и право". – Сыктывкар, 2010. – № 13. – С.66-73. – 0,8 п.л.
31. Юдин, В.И. Освоение Севера и пенсионное законодательство / В.И.Юдин // Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере: материалы X Всероссийской (с международным участием) научно-практической конференции (22 апреля 2011 г., Сыктывкар). – Сыктывкар, 2011. – Ч. III. – С.385-390. – 0,3 п.л.
32. Юдин, В.И. Проблематика совершенствования пенсионного законодательства северян / В.И.Юдин // Россия в XXI веке: Актуальные проблемы и перспективы социально-экономического развития: материалы научно-практической конференции Академии труда и социальных отношений. – М., 2011. – С.69-78. – 0,5 п.л.
33. Юдин, В.И. Законы для Севера. Проблемы и решения / В.И.Юдин // Жизнь. Безопасность. Экология. Научно-образовательный журнал. – 2012. – № 3-4. – С.106-109. – 0,5 п.л.
34. Юдин, В.И. Основные направления гармонизации отношений между российским государством и индигенными народами / В.И.Юдин // Актуальные проблемы современного социогуманитарного знания: материалы II международной научно-практической конференции (май 2013 г.). – М., 2013. – С.217-226. – 0,5 п.л.
35. Юдин, В.И. Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / В.И.Юдин // Актуальные проблемы гуманитарных, социальных и экономических наук: Межвузовский сборник научных работ (май 2013 г.). – М., 2013. – Вып. 14. – С.116-121. – 0,5 п.л.



---

Подписано в печать 15.11.2013 г. Формат 60х84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Объем 2,0 п. л.  
Тираж 120 экз. Заказ № 504ц  
Издательство РГПУ им. А.И. Герцена,  
191186, С.-Петербург, наб. р. Мойки, 48

---

Типография РГПУ, 191186, С.-Петербург, наб. р. Мойки, 48