

УДК 314.88:323.15

ЯВЛЯЮТСЯ ЛИ НЕНЦЫ ВЫМИРАЮЩИМ ЭТНОСОМ?**DO NENTS PEOPLE THE ETHNOS, WHICH DISSAPEAR?**

© *Лукин Юрий Фёдорович, доктор исторических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации. Автор 16 монографий, в том числе «Российская Арктика в изменяющемся мире» (2012, 2013) и др.*

E-mail: lukin.yury@mail.ru

© *Lukin Yury Fedorovich, Doctor of Historical Sciences, Professor, Honored Worker of Higher Education of the Russian Federation. Author of 16 monographs, including 'The Russian Arctic in a Changing World' (2012, 2013), etc.*

E-mail: lukin.yury@mail.ru

Аннотация. Исследуются проблемы численности ненцев, владения языками, модели управления, административно-территориальное устройство в начале XXI в.

Ключевые слова: *ненцы, численность, язык, перепись, управление, административно-территориальное устройство*

Abstract. It is researched the problems of the number of the Nenets, the language skills, management models, administrative and territorial unit at the beginning of the XXI century

Keywords: *Nenets, numbers, language, census, management, administrative-territorial structure*

Актуальность темы обусловлена проблемами выживания ненецкого народа в рыночных условиях, сохранения языка, традиционных видов хозяйствования и самоуправленческих начал коренных малочисленных этносов в современной России XXI в. Объектом исследования данной статьи является аборигенный ненецкий народ, а предметом — численность, владение языками, модели управления и проблемы административно-территориального устройства в связи с расселением по субъектам РФ.

Репрезентативным методом при исследовании проблем депопуляции является анализ переписей в СССР и РФ. По данным восьми переписей в нашей стране в XX—XXI вв. всего проживало от 18 до 44 тыс. ненцев¹. Их общее количество за 1926—2010 гг. возросло на 26 тыс. человек, или в 2,4 раза. Однако отмечаются циклические колебания численности ненецкого этноса в периоды между переписями. Перепись 1959 г. уже четко зафиксировала

¹ Всероссийская перепись населения 2002 г. Т. 4. Национальный состав и владение языками, гражданство. URL: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=17>; Всероссийская перепись населения 2010 г. Т. 4. Национальный состав и владение языками, гражданство. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 03.04.2013). Российский статистический ежегодник. 2002: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2002.

начавшийся процесс снижения численности ненецкого народа в количественном выражении по отношению к 1939 г. За период между переписями 1970—1979 гг. ненецкий этнос увеличился всего лишь в 1,3 раза, в 2002—2010 гг. — в 1,7 раза.

Таблица 1

Численность ненцев в России по данным переписей

| | 1926 | 1939 | 1959 | 1970 | 1979 | 1989 | 2002 | 2010 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ненцы | 18 | 25 | 23 | 28 | 29 | 34 | 41 | 44 |

В XX столетии явно выделяются периоды снижения общей численности ненцев к 1959, 1979 гг. Замедление темпов динамики роста происходит и в 2002—2010 гг. Если принять 1926 г. за 100 %, то в 1939 г. рост составил 139 %, в 1959-м — 128 %, в 1970-м — 155 %, в 1979-м — 161 %, в 1989-м — 189 %, в 2002-м — 228 %, в 2010 году — 244 % (см. полученный график).



Таким образом, тренд к уменьшению темпов роста численности ненецкого этноса проявился еще в годы советской власти и продолжается в настоящее время. Но ни о каком вымирании этого народа, его депопуляции, естественно, речи не идет. Более того, возможно даже увеличение численности ненцев свыше 50 тыс. человек к 2025—2030 гг. при наличии благоприятных возможностей для его жизнедеятельности, росте рождаемости и продолжительности жизни.

Статус ненецкого этноса в настоящее время определяется как коренной малочисленный народ (КМН). По переписи 2010 г. численность ненцев в РФ составляла 44 640 человек, увеличившись по сравнению с переписью 2002 г. на 3 338 человек. На территориях преиму-

ществленного проживания проживали 98,6 % ненцев, мужчины составляли 46,6 %, женщины — 53,4 %, городское население — 21,4 %, сельское — 78,6 %.

Важнейшим признаком идентичности этноса является родной язык. Данные переписи 2010 г. по ненецком народу в этом отношении рисуют достаточно пеструю и противоречивую картину по регионам. Из 44 640 ненцев, проживающих в России, указали родной язык 44 542 человека, в том числе 32 640 человек — ненецкий (73,27 % от 44 542); 10 774 человека — русский (24,18 %), 828 человек — коми (1,8 %), 90 человек — немецкий (0,2 %), 88 человек — хантыйский и др.². Однако реальный разброс среди назвавших ненецкий язык родным по субъектам РФ находится в диапазоне от 34,5 % в Архангельской области до 84,3 % в Тюменской.

Таблица 2

Численность ненцев, указавших родной язык, по отдельным субъектам РФ по переписи 2010 г.³

| Субъекты РФ | Численность ненцев всего | Указавшие родной язык | В том числе назвали родным языком | | | |
|------------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------------------|------|----------|------|
| | | | русский | | ненецкий | |
| | | | всего | % | всего | % |
| <i>Тюменская область</i> | 31 621 | 31 532 | 4 480 | 14,2 | 26 596 | 84,3 |
| ЯНАО | 29 772 | 29 701 | 3 360 | 11,3 | 26 022 | 87,6 |
| ХМАО-Югра | 1 438 | 1 422 | 918 | 64,5 | 371 | 26,1 |
| <i>Архангельская область</i> | 8 020 | 8 020 | 4 734 | 59,0 | 2 767 | 34,5 |
| НАО | 7 504 | 7 504 | 4 297 | 57,2 | 2 697 | 35,9 |
| <i>Красноярский край</i> | 3 633 | 3 632 | 753 | 20,7 | 2 846 | 78,3 |

При этом ненцы, проживающие на территории одной и той же Тюменской области, в двух соседних округах совершенно по-разному идентифицируют себя по отношению к родному языку. В ХМАО-Югра 26,1 % ненцев считают родным языком ненецкий, а в ЯНАО ненецкий назвали родным 87,6 %, или в 3,3 раза больше в процентном отношении (от числа указавших родной язык). Чем объяснить такую разницу между двумя автономными образованиями? Погрешностями в процедуре проведения переписи 2010 г.? Различным менталитетом ненцев, проживающих в соседних округах, отличающихся по эффективности управления и развитию самоуправленческих отношений, по уровню и качеству жизни, индексу счастья? Как объяснить, что 90 ненцев в России назвали в 2010 г. родным языком немецкий? Несомненно, проблема существует и требует более пристального внимания и дальнейшего изучения.

² ВПН 2010. Т. 4. Табл. 22. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-22.pdf (дата обращения: 25.04.2013).

³ ВПН 2010. Т. 4. Табл. 23. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-23.pdf (дата обращения: 27.04.2013).

Если сопоставить данные по родному языку с индикаторами, показывающими уровень *владения языками*, то из 44 640 российских ненцев в 2010 г. указали владение языком 43 213 человек (1 427 человек вообще не указали владение языками), в том числе русским — 40 813 человек (94,4 % от 43 213), ненецким — 19 567 человек (45,28 %), немецким — 916 человек (2,1 %), коми — 803 человека (1,8 %), английским — 467 человек (1,1 %); хантыйским — 338 человек (0,8 %)⁴. Сравнительный анализ показывает, что более четверти ненцев, назвавших ненецкий язык родным, им фактически не владеют (свыше 13 тыс. человек). Почти во всех субъектах РФ к 2010 г., по сравнению с 2002 г., возрастает численность и доля ненцев, владеющих русским языком, и сокращается количество и доля ненцев, владеющих ненецким языком.

Таблица 3

**Количество ненцев, владеющих русским и ненецким языками,
по переписям 2002, 2010 гг.⁵**

| Субъекты РФ | Всего ненцев | Владели русским языком | | Владели ненецким языком | |
|----------------------------|--------------|------------------------|------|-------------------------|------|
| | | чел. | % | чел. | % |
| Тюменская область 2010 | 31 621 | 28 258 | 89,4 | 16 758 | 53,0 |
| Тюменская область 2002 | 27 965 | 23 941 | 84,0 | 22 938 ⁶ | 82,0 |
| в т. ч. ЯНАО 2010 | 29 772 | 26 425 | 88,7 | 16 390 | 55,0 |
| ЯНАО 2002 | 26 435 | 22 424 | 84,8 | 22 601 | 85,5 |
| ХМАО — Югра 2010 | 1 438 | 1 426 | 99,2 | 282 | 19,6 |
| ХМАО — Югра 2002 | 1 290 | 1 278 | 99,1 | 337 | 26,1 |
| Архангельская область 2010 | 8 020 | 7 946 | 99,1 | 828 | 10,3 |
| Архангельская область 2002 | 8 326 | 8 123 | 97,6 | 2 660 | 31,9 |
| в т. ч. НАО 2010 | 7 504 | 7 430 | 99,0 | 750 | 10,0 |
| НАО 2002 | 7 754 | 7 553 | 97,4 | 2 509 | 32,3 |
| Красноярский край 2010 | 3 633 | 3 306 | 91,0 | 1 650 | 45,4 |
| Красноярский край 2002 | 3 188 | 2 895 | 90,8 | 2 187 ⁷ | 71,6 |

Русский язык в быту, коммуникациях, потреблении продуктов, массовой культуре повсеместно вытесняет родной язык коренных народов Севера. Практически все ненцы, проживающие в НАО (99 %), владеют русским языком. Из них только каждый десятый владеет ненецким. Однако считают своим родным ненецкий язык чуть более одной трети (35,9 %) всех ненцев в НАО. Таким образом, каждый четвертый ненец, не владея ненецким языком, считает его все же родным. Психологически на уровне менталитета это можно объяснить глубоким желанием сохранить свою культуру, свои родные корни. В какой-то степени это

⁴ ВПН 2010. Т. 4. Табл. 20. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-20.pdf (дата обращения: 25.04.2013).

⁵ URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-21.pdf; <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=17>; <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=44> (дата обращения: 14.04.2013).

⁶ Здесь указаны ненцы, проживающие только в двух автономных округах, — ЯНАО и ХМАО.

⁷ Приводятся данные по Таймырскому (Долгано-Ненецкому) автономному округу.

также внутреннее неприятие тренда на вытеснение из повседневного обихода, культуры своего родного языка, духовный латентный протест коренных малочисленных народов.

В целом же объективно напрашивается однозначный вывод из анализа полученных в ходе переписей 2002, 2010 гг. данных, а именно: в XXI столетии продолжается *естественный процесс умирания ненецкого языка на ментальном уровне*. Уходят в мир иной те, кто были носителями родного языка, а на смену им приходит новое поколение молодых ненцев с иным менталитетом, потребляющее продукты массовой культуры, использующее современные информационно-коммуникационные технологии. Среди ненецкого этноса, перманентно утрачивающего родной язык, ускоряются процессы урбанизации, ассимиляции, смены этнической идентификации у потомков смешанных браков. Вместе с языками вымирает и традиционная культура, уходят веками накопленные коренными малочисленными народами системы знаний и практик, бережное отношение к окружающей природной среде. Однако пока остаются живы носители ненецкого языка, он не исчезнет, не канет в лету.

Расселение ненецкого этноса по территориям РФ. Проблемы КМНС

В настоящее время ненцы преимущественно проживают в двух автономных округах, а также в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края, который был образован с 1 января 2007 г. из Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа. Территориально НАО входит в состав Архангельской области, ЯНАО и ХМАО — Тюменской. Небольшое количество ненцев проживало и в Республике Коми, Мурманской области и в других субъектах РФ.

В 2002—2010 гг. количество ненцев увеличилось в Ямало-Ненецком АО на 3 337 человек, Ханты-Мансийском АО на 148 человек. Число ненцев, проживающих в Ненецком АО, сократилось на 250 человек, в целом по Архангельской области — на 306 человек. На территории Архангельской области среди ненцев четко проявляется тренд на увеличение городского населения и сокращение сельского. В Тюменской области и Красноярском крае увеличивается как городское, так и сельское население, в Республике Коми, напротив, уменьшается как городское, так и сельское население. В других субъектах РФ общее число ненцев колеблется от одного-двух до нескольких десятков.

Таблица 4

Расселение ненецкого народа по территориям РФ⁸

| Проживают на территориях | | Ненцы: все население | Городское население | Сельское население |
|--------------------------|------|----------------------|---------------------|--------------------|
| Проживают на территориях | 2010 | 44 640 | 9 543 | 35 097 |

⁸ URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-19.pdf; <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=44> (т. 13, таблица 1) (дата обращения: 25.04.2013).

| | | | | |
|------------------------------|------|--------|-------|--------|
| преимущественного проживания | 2002 | 41302 | 7 844 | 33 458 |
| Тюменская область | 2010 | 31 621 | 5 885 | 25 736 |
| ЯНАО | 2010 | 29 772 | 5 109 | 24 663 |
| ЯНАО | 2002 | 26 435 | 3 616 | 22 819 |
| Ханты-Мансийский АО — Югра | 2010 | 1 438 | 423 | 1 015 |
| Ханты-Мансийский АО — Югра | 2002 | 1290 | 329 | 961 |
| Архангельская область | 2010 | 8 020 | 1 979 | 6 041 |
| Архангельская область | 2002 | 8 326 | 1 822 | 6 504 |
| НАО | 2010 | 7 504 | 1 769 | 5 735 |
| НАО | 2002 | 7 754 | 1 582 | 6 172 |
| Красноярский край | 2010 | 3 633 | 657 | 2 976 |
| Таймырский (Д-Н) АО | 2002 | 3 054 | 390 | 2 664 |
| Республика Коми | 2010 | 503 | 431 | 72 |
| Республика Коми | 2002 | 708 | 624 | 84 |
| Мурманская область | 2010 | 149 | 58 | 91 |
| Санкт-Петербург | 2010 | 109 | 109 | – |

Какие проблемы сегодня являются актуальными для коренных малочисленных народов Севера, включая ненецкий этнос?

Право. Существуют противоречия и пробелы в *нормативно-правовом регулировании* статуса и хозяйственной деятельности КМНС, в федеральном и региональном законодательстве. Это касается вопросов закрепления земель и территорий традиционного природопользования, охоты, рыболовства, оленеводства; предложений и дополнений в Лесной, Земельный и Водный кодексы; разработки и принятия федеральных законов, региональных и муниципальных актов. Вопросы дальнейшего развития законодательства в отношении КМНС системно рассмотрены в труде, опубликованном Советом Федерации ФС РФ в 2012 г. под редакцией В. А. Штырова [4]. Однако их решение явно затянулось.

Экономика. В условиях перехода к рынку, активизации индустриального освоения природных ресурсов, в том числе углеводородных в НАО, ЯНАО, ХМАО, роста миграции населения нарушен баланс между экономикой и экологией, происходит кризис оленеводства, промыслов и других видов традиционной деятельности КМНС, свертывание сферы услуг. Недостаточно развита инфраструктура для развития традиционных отраслей хозяйствования, переработки и сбыта продукции.

Экология. Из 100 горячих точек в Российской Арктике (СПД-Арктика, 2009) в НАО находилось 8, в ЯНАО — 10, на Севере Красноярского края — 7 [Арктика и Север. 2013. № 11]. На Ямале и в Ханты-Мансийском округе в связи с освоением нефтяных и газовых месторождений, которые расположены в основном в местах проживания коренного населения, безвозвратно потеряно 11 млн га пастбищ, загрязнено более 100 больших и малых рек. В результате загрязнения вод объектами нефтегазового комплекса ежегодно гибнет более тысячи тонн ценных сиговых и осетровых рыб [6].

Социальная сфера. Нарушены среда обитания, традиционное питание и образ жизни КМНС, системы медицинского, культурного, товарного, бытового и транспортного обеспечения мест их традиционного проживания. Закрыты многие медицинские учреждения в сельской местности, наблюдается отток специалистов, дефицит медикаментов. Высокий уровень безработицы. Продолжительность жизни на 18—20 лет ниже, чем в среднем по России. В возрасте до 60 лет умирает 70 % аборигенного населения Севера против 30 % по РФ; рост суицидов и младенческой смертности; повышенные риски смертности в молодом и трудоспособном возрасте [5].

Образование и культура. Закрываются школы, библиотеки, клубы, стационарные киноустановки, почтовые отделения. В сельских школах не хватает педагогических кадров, не ведется преподавание ряда предметов (математика, физика, иностранный язык и др.). Ощущается дефицит ресурсов для выпуска учебной и художественной литературы на языках коренных народов. Недостаточно используются современные возможности для модернизации сферы культуры и образования, более массового применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).

Управление. Не выполнены в полном объеме и в установленные сроки План мероприятий по реализации в 2009—2011 гг. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ⁹, другие принятые решения, о чем шла речь на VII съезде КМН Севера, Сибири и Дальнего Востока (2013). Отсутствуют эффективная система методик и индикаторов, ресурсное обеспечение (кадровое, информационное, финансовое), современная инфраструктура для качественного улучшения жизни КМНС.

Финансовым механизмом обеспечения государственной поддержки экономического и социального развития КМНС являются субсидии, предоставляемые Минрегионом России из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (240 млн рублей в 2013 г.)¹⁰. Размер предоставляемых субсидий зависит как от численности КМНС, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ, так и от уровня бюджетной обеспеченности региона. Кроме того, при распределении субсидий принимается во внимание оценка эффективности их использования субъектом РФ за предыдущий год, которая осуществляется по пяти показателям, определяемым в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов:

⁹ Концепция была утверждена распоряжением Правительства РФ 4 февраля 2009 г., а План мероприятий — 28 августа 2009 г.

¹⁰ URL: http://www.minregion.ru/press_office/news/2629.html (дата обращения: 22.04.2013).

- 1) удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений;
- 2) коэффициент младенческой смертности;
- 3) уровень зарегистрированной безработицы;
- 4) количество состоящих на учете больных активным туберкулезом;
- 5) уровень доходов населения.

Формально-бюрократическим представляется первый показатель в этом ряду, не отражающий объективной картины, складывающейся в сфере культуры. Здесь более уместно взять за основу уровень владения родным и русским языком или какой-то другой подобный качественный индикатор. В целом, предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ на поддержку развития КМНС не приводит к существенному улучшению качества их жизни, о чем в своем заключении сделала вывод Счетная палата, в конце 2011 г. проведя аудит выполнения ФЦП. Комментируя выполнение принятых Правительством РФ решений, Ассоциация КМН Севера, Сибири и Дальнего Востока отмечала, что субсидии на поддержку КМНС из федерального бюджета в 2012 г. составляли 240 млн рублей, а на 19-тиминутное пиротехническое шоу во Владивостоке к саммиту АТЭС — 275 млн рублей¹¹.



Жесткую оценку всей системе управления по отношению к КМНС дал С. Н. Харючи¹², доктор юридических наук, с ноября 2000 г. председатель Государственной думы ЯНАО, после внесения изменений в Устав округа в феврале 2009 г. председатель Законодательного собрания ЯНАО, президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (1997 — март 2013 гг.), в своем докладе «VII съезд коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ: жизнь, заботы и надежды наших народов» в Салехарде 28—29 марта 2013 г. [3, 5]. Если в начале XX в. прослеживалась простая *неспособность власти* к охвату проблем КМНС, «то после начала промышленного освоения Севера — обнаружения месторождений нефти и газа — эта неспособность постепенно переросла в нежелание понимания проблем народов Севера, а в конечном итоге превратилась в *открытое вмешательство в развитие и устойчивый традиционный уклад жизни коренных народов*.

¹¹ Комментарий Ассоциации КМН Севера, Сибири и Дальнего Востока. URL: <http://www.raipon.info/component/content/article/1-novosti/3529-2012-10-26-08-23-57.html> (дата обращения: 26.04.2013).

¹² Фото С. Харючи. URL: <http://fedpress.ru/sites/fedpress/files/eviracheva/news/haryuchi.jpg>.

Изменение экосистемы северных территорий — загрязнение и потребительски-варварское отношение к природе при разработке недр, бесцеремонное изъятие территорий проживания и промыслов местного населения, уничтожение и осквернение святынь и родовых захоронений, «размывание» культуры и традиций «плодами» современной цивилизации — все это существенным образом отразилось на развитии коренных народов и, к сожалению, стало постоянной доминантой, довлеющей над их историческим развитием», - считает Сергей Харючи [5].

В сохранении культуры и обеспечении всех сфер жизнедеятельности КМНС очень важно использовать и распространять имеющийся лучший опыт (бенчмаркинг). Позитивный опыт управления процессами организации жизнедеятельности ненецкого народа накоплен в Ямало-Ненецком автономном округе, где 2013 г. объявлен годом народосбережения¹³. Ни один индустриальный проект на Ямале не реализуется без учета самых строгих экологических стандартов и интересов коренных народов. Существует практика заключения соглашений с добывающими компаниями, где обязательными участниками являются местные отделения ассоциации «Ямал — потомкам». Сохраняется баланс интересов коренных жителей Севера и топливно-энергетических компаний. Губернатор ЯНАО Д. Кобылкин выступает за активную позицию не только региональной власти, но и общественности округа в вопросах защиты интересов КМНС¹⁴. За то, чтобы вписать традиционную хозяйственную деятельность в федеральную повестку дня — «у нас два голоса в Государственной думе, и оба принадлежат коренным жителям Ямала» [2].

ЯНАО является одним из ведущих субъектов РФ по уровню сформированной законодательной базы в отношении КМНС. На основе уставных норм сформирована законодательная база, включающая более 40 законов автономного округа, позволяющих гарантировать соблюдение прав коренных малочисленных народов Севера¹⁵.

В 2008—2011, 2012—2015 гг. последовательно реализуются окружные долгосрочные целевые программы, в рамках которых проводится целенаправленная работа по сохранению традиционного образа жизни, культуры и языка, пропаганде самобытной культуры КМНС, повышению уровня их образования, улучшению социально-бытовых условий жизни коренных народов, ведущих кочевой и полукочевой образ жизни. Рост численности кочую-

¹³ Ямало-Ненецкий автономный округ: официальный сайт органов власти. URL: <http://правительство.янао.рф> (дата обращения: 06.05.2013).

¹⁴ Губернатор Ямала провел рабочую встречу с представителями Ассоциации «Ямал — потомкам». 13 августа 2012 г. URL: <http://www.r89.ru/novosti/1129.php> (дата обращения: 25.04.2013).

¹⁵ Законы Ямало-Ненецкого автономного округа. URL: <http://правительство.янао.рф/documents/laws/> (дата обращения: 25.04.2013).

щего населения в сельской местности говорит о социальной стабильности и заинтересованности КМНС в ведении традиционного образа жизни.



Рис. 1. Ямало-Ненецкий автономный округ. URL: <http://travel1.ru/wp-content/uploads/2011/09/Карта-Ямало-Ненецкого-автономного-округа.jpg>

В ЯНАО накоплен позитивный опыт в организации местного самоуправления. Увеличивается количество действующих самоуправляемых общин. Значительный рост количества общин коренных малочисленных народов Севера в ЯНАО за период 2007—2010 гг. с 62 до 90 свидетельствует о повышении заинтересованности коренного населения автономного округа в осуществлении традиционной хозяйственной деятельности. Объем продукции оленеводства, произведенной общинами, увеличился с 187 т в 2007 г. до 300 т в 2010-м, а продук-

ции рыболовства — с 420 до 500 т¹⁶. Решающим критерием оценки деятельности местного самоуправления становится мнение граждан. Будет учитываться стабильность межнациональных и государственно-конфессиональных отношений.

Модели управления и самоуправления ненецкого этноса

Исследуя модели управления и самоуправления ненецкого народа в РФ, можно выделить следующие.

Модели государственного управления:

- а) автономные округа в двух сложносоставных субъектах РФ — Архангельской и Тюменской областях;
- б) самостоятельный автономный Чукотский округ;
- в) муниципальные районы (Красноярский край).

Политика государства строится на основе реализации Концепции устойчивого развития КМН Севера, Сибири и Дальнего Востока (2009). На уровне федерации и субъектов РФ используются ФЦП, формы договорных отношений, федеральные субвенции для КМНС, окружные целевые программы, адресная социальная помощь и другие формы и методы управления.

Модели самоуправления:

а) местное или локальное (территориальное) самоуправление: муниципальные образования (муниципалитеты), самоуправляемые общины — семейно-родовые, кочевые (хозяйства) и др. В НАО в 2012 г. функционировало, например, 12 семейно-родовых общин¹⁷. На территории ЯНАО в 2005 г. работали 44 общины КМНС¹⁸. Их число к 2011 г. увеличилось до 90 [ДЦП ЯНАО на 2012—2015 гг.];

б) *социально-политическое самоуправление* — Ассоциация ненецкого народа «Ясавэй» в НАО¹⁹, Ассоциация КМНС ЯНАО «Ямал — потомкам!», другие некоммерческие организации. К формам *непосредственной демократии* относятся референдумы, собрания, съезды, сходы и др.

Перспективным и явно недооцененным направлением представляется *Национально-культурная автономия* (НКА), с одной стороны, как форма самоорганизации этнических

¹⁶ Окружная долгосрочная целевая программа «Сохранение традиционного образа жизни, культуры и языка коренных малочисленных народов севера Ямало-Ненецкого автономного округа на 2012—2015 гг.» (в ред. постановлений правительства ЯНАО от 23.07.2012 № 579-п, от 18.12.2012 № 1075-п). URL: <http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=окружная....GE> (дата обращения: 24.04.2013).

¹⁷ URL: <http://www.ethnic.ru/about/news/nao-soberytsya-dlya-obmena-opitom.html> (дата обращения: 24.04.2013).

¹⁸ Департамент по делам КМНС. URL: http://www.gublibrary.ru/arh/sen_06/_version/sen_06/V_YANAO.htm (дата обращения: 24.04.2013).

¹⁹ Ассоциация «Ясавэй». URL: <http://www.yasavey.org> (дата обращения: 25.04.2013).

меньшинств, институт самоопределения народов в РФ, с другой — как один из видов объединения граждан в форме общественной организации. Основное предназначение НКА заключается не в национально-территориальном, а в *национально-культурном самоопределении*, т. е. в обеспечении жизнеспособности и самостоятельности людей, живущих в ситуации национального меньшинства на определенной территории. Речь идет о том, чтобы этносы имели все необходимые условия для своего самосохранения, могли решать вопросы развития языка, образования, национальной культуры. НКА могут быть местными, региональными и федеральными. В реестре Министерства юстиции РФ зарегистрирована всего лишь одна местная общественная организация — НКА ненцев города Архангельска (06.09.2011)²⁰.

Существующая в северных странах Европы модель саамского парламента не является актуальной для ненецкого народа, проживающего на такой громадной территории в Арктической зоне России. Аналогичные функции этой структуры управления в России фактически выполняет Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, которая была образована в марте 1990 г. на I съезде народов Севера²¹.

Возможна апробация модели *двухпалатного Законодательного собрания ЯНАО* и принятие решений, касающихся проблем развития КМНС путем *консенсуса* с депутатами, избранными от ненецкого народа.

Вполне иллюзорной представляется модель образования единого субъекта РФ типа Ненецкой республики на основе объединения двух субъектов РФ и одного муниципального образования, где на такой громадной территории проживает в настоящее время ненецкий этнос, составляющий здесь меньшинство населения в условиях недостаточно развитой системы коммуникаций, транспортного сообщения и всей объединяющей инфраструктуры.

Возможные модели управления и изменения статуса автономных округов тесно связаны с процессами *укрупнения субъектов РФ* в соответствии с действующей нормативно-правовой базой. В результате применения федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ²² на практике в 2003—2008 гг. число субъектов РФ сократилось с 89 до 83, утратили свою субъектность 6 из 10 автономных округов. Состоялось 11 объединительных референдумов, в том числе в шести автономных округах, по важнейшей проблеме госу-

²⁰ Информация о национально-культурных автономиях. URL: <http://unro.minjust.ru/NKAs.aspx> (дата обращения: 27.04.2013).

²¹ АКМНССиДВ РФ. URL: <http://www.raipon.info> (дата обращения: 23.04.2013).

²² Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ».

дарственного управления, связанной с системой административно-территориального устройства страны. Власть проявила интерес к мнению народа, включая КМН, чтобы принять затем решение на основе их волеизъявления. Были образованы четыре края и одна область в новом составе.

Из четырех оставшихся автономных округов, как уже упоминалось выше, Ненецкий АО территориально входит в состав Архангельской области; Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа — в состав Тюменской области. Чукотский автономный округ с 17 июня 1992 г. имеет статус самостоятельного субъекта РФ²³. Естественно, возникает вопрос, возможно ли объединение НАО, ЯНАО и ХМАО с Архангельской и Тюменской областями на основе той модели, по которой ранее произошла трансформация шести автономных округов на основе результатов проведенных референдумов? Здесь могут оказать влияние следующие факторы.

Во-первых, ненецкие автономные округа, обладающие большими запасами углеводородов, сегодня занимают лидирующие позиции в России по многим показателям. Возможность получить представление о том, насколько эффективным является управление в НАО и ЯНАО, дает доклад «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по итогам 2012 г.», подготовленный Министерством регионального развития РФ. В итоговом рейтинге эффективности органов исполнительной власти Ненецкий автономный округ занял первое место, Ямало-Ненецкий АО — третье. НАО получил высокие оценки как по текущему уровню эффективности, так и по динамике. Округ продемонстрировал лучшие результаты по объему налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта на душу населения, заняв второе место по свободному индексу показателя смертности населения без смертности от внешних причин, третье место — по инвестициям в основной капитал на душу населения (по уровню этот показатель в 14 раз выше среднероссийского уровня) [1].

В 2013 г. Минрегион оценивал работу региональных властей по новой системе. Ранее эффективность рассчитывалась по 74 критериям, теперь лучших и худших региональных чиновников оценивают исходя из 12 показателей²⁴. Среди них: численность населения и ожидаемая продолжительность жизни и смертность; объем инвестиций в основной капитал; уровень безработицы; реальные денежные доходы населения; показатели по введению об-

²³ Чукотский автономный округ. URL: <http://www.chukotka.org/region/info/> (дата обращения: 21.04.2013).

²⁴ Постановление Правительства РФ № 168 от 28 февраля 2013 г. «О внесении изменений в методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ». URL: http://www.minregion.ru/upload/documents/2013/03/210313/110313_168_post.pdf (дата обращения: 18.04.2013).

щей площади жилых домов по отношению к общей площади жилого фонда; доля выпускников государственных общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ; а также оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта федерации.

Однако некоторые эксперты считают не совсем корректным отождествлять полученные показатели с эффективностью работы органов исполнительной власти в регионах. По мнению директора аналитического департамента ГК «Регион» Валерия Вайсберга, правильнее было бы оценивать в большей степени динамику региона, чем текущий уровень субъекта, причем рассматривать лучше показатели, накопленные за 3—5 лет. Директор региональной программы Независимого института социальной политики Наталья Зубаревич и вовсе считает, что методика измерения эффективности сделана непрофессионально: «Получается, что *эффективность зависит от ресурсной обеспеченности регионов*, а не от эффективности работы органов исполнительной власти. *Наличие нефти и газа под ногами априори гарантирует первые места в этом рейтинге*»²⁵.

К этим оценкам, по моему мнению, можно добавить, что по отношению к арктическим и северным территориям в этом рейтинге вообще не просматриваются обоснованные индикаторы (критерии) социально-экономического и культурного развития коренных народов (больших и малочисленных). Кроме того, не все субъекты РФ, на территории которых проживают КМНС, в состоянии ресурсно и эффективно обеспечить решение поставленных задач. Речь здесь идет не только о финансировании, но и о качестве управления, ответственности управленцев, руководителей субъектов и муниципальных образований, оценке их профессиональной компетентности в решении проблем КМНС, использовании современных ИКТ, о развитии всех видов инфраструктуры и сферы услуг с учетом специфики жизнедеятельности ненецкого этноса, его образа жизни; распространении лучших практик и позитивного опыта.

Во-вторых, вопрос о том, пойдут ли сегодня на изменение федерального закона в части процедуры укрупнения субъектов, возможно даже отмены референдума, президент, Правительство и Федеральное собрание, остается открытым. Любая реформа нарушает сложившуюся стабильность, вносит элементы хаоса и неопределенности.

В-третьих, население НАО, имея самые высокие доходы в стране, вряд ли проголосует на референдуме за объединение с дотационной Архангельской областью, переживающей в настоящее время не самые лучшие времена.

²⁵ URL: <http://izvestia.ru/news/548899>.



Рис. 2. Ненецкий автономный округ. URL: http://planetolog.ru/maps/russia-oblast/big/Nenetsky_AO.jpg

В-четвертых, нужно учитывать, что во всех субъектах Арктической зоны РФ, имеющих в своем названии слово «ненецкий», ненцы составляют меньшинство, их участие в управлении явно недостаточно.

Таблица 5

Субъекты РФ, на территории которых проживают ненцы в начале XXI в.

| № | Субъекты РФ | 2002 | | | 2010 | | |
|---|--|-------------|--------|------|-------------|--------|------|
| | | всего | ненцы | % | всего | ненцы | % |
| 1 | Ненецкий АО | 41 546 | 7 754 | 18,6 | 42 090 | 7 504 | 17,8 |
| 2 | Ямало-Ненецкий АО | 507 006 | 26 435 | 5,2 | 522 904 | 29 772 | 5,7 |
| 3 | Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО ²⁶ | 39 786 | 3 054 | 7,67 | 34 432 | 3 486 | 10,1 |
| 4 | Другие субъекты РФ | | 4 059 | | | 4 464 | |
| | Всего в РФ | 145 166 731 | 41 302 | 0,02 | 143 436 145 | 44 640 | 0,03 |

Из-за своей малочисленности КМНС, по мнению С. Н. Харючи, чаще всего не имеют возможности быть представленными в органах государственной власти своих регионов, а нередко даже и в представительных органах местного самоуправления. Как следствие, соответствующие представительные органы иногда бывают недостаточно знакомы с особенностями коренных малочисленных народов, что объективно нередко приводит к недостаточному учету их обычаев, быта, прав и законных интересов [6]. Участие основной массы ненцев в политической жизни чаще всего ограничивается участием в голосовании на выборах.

²⁶ Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район Красноярского края с 1 января 2007 г.

Редко, почти не проводятся референдумы среди ненецкого народа по тем проблемам, которые их волнуют. Хотя в стране уже имеется опыт проведения 11 объединительных референдумов в сложносоставных субъектах РФ, в том числе с участием ненцев.

Поэтому, если рассмотреть в качестве аргументов численность и активность населения, то Ненецкий автономный округ с 42 тыс. населения, безусловно, имеет меньше шансов сохранить свою субъектность, чем ЯНАО, где проживает более полумиллиона человек. Для НАО объективно более подходит модель муниципального образования по примеру Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района.

Резюме о возможной реформе административно-территориального устройства

Прежде чем проводить масштабную реформу административно-территориального устройства России, по моему мнению, необходимо разработать не просто концепцию такой реформы, а четко определить *критерии (индикаторы) формирования субъекта РФ*. Должны быть определены минимум численности населения и территории, чтобы получить статус субъекта РФ, а также всесторонне проработаны функции субъекта, его нормативно-правовая база, финансовое обеспечение, межбюджетные отношения. На уровне субъектов РФ не должно быть республик, краев, областей, округов, городов особого подчинения. Объявить конкурс на лучшее название субъекта РФ (губерния, земля, регион и т. п.). У всех субъектов должны быть юридически одинаковые права и ответственность. При этом в названии субъектов РФ необходимо сохранить прежние, традиционные наименования: Чеченская республика (Ичкерия), Республика Татарстан, Республика Коми и т. д. Все это должно делаться в интересах населения, а не каких-то абстрактных идеалов и благих намерений, лоббирования чьих-то интересов и групп влияния. Желательно проведение всероссийского референдума при принятии федерального закона об административно-территориальном устройстве РФ.

Для защиты прав и сохранения культуры коренных народов, включая ненцев, важно внести изменения в действующее законодательство, которые будут касаться статуса муниципальных районов и муниципальных поселений в местах традиционного проживания КМНС, а также повышения роли культурно-национальных автономий, самоуправляемых общин, некоммерческих общественных организаций, в том числе ассоциаций. Необходимо делегировать этим образованиям часть полномочий государства, что реально будет способствовать укреплению гражданского общества в межнациональных отношениях, повышению роли местного самоуправления с сохранением культурных традиций КМНС.

Литература

1. Казанцева М., Созаев-Гурьев Е. Минрегион составил рейтинг эффективности губернаторов. URL: <http://izvestia.ru/news/548899> (дата обращения: 18.04.2013).
2. Кобылкин Д. В России должно появиться Министерство по вопросам развития Севера. 2 апреля 2013 г. URL: <http://www.fucongress.org/news/d.-kobytkin:-v-rossii-dolzhno-royavitsya-ministerstvo-po-voprosam-razvitiya-severa/> (дата обращения: 23.04.2013).
3. Сергей Харючи простился с ассоциацией коренных северян. 29.03.2013. URL: http://uralpolit.ru/news/society/news_society/1364547211-sergei-kharyuchi-prostil-sya-s-assotsiatsiei-korennykh-severyan (дата обращения: 21.04.2013).
4. Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации /под общей редакцией зам. пред. СФ ФС РФ, к. э. н. В. А. Штырова. М.: Совет Федерации РФ, 2012. URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d44f244940b60fdf20.pdf> (дата обращения: 25.04.2013).
5. Харючи С. Н. VII съезд коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: жизнь, заботы и надежды наших народов. Салехард, 28—29 марта 2013 г. URL: http://www.raipon.info/Documenty/VII_kongress/Doklad_SNH.doc (дата обращения: 19.04.2013).
6. Харючи С. Н. Правовые проблемы сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера России (конституционно-правовое исследование) // автореф. докт. дисс. URL: <http://vak.ed.gov.ru/ru/dissertation/index.php?id54=6723&from54=7>; <http://www.famous-scientists.ru/list/906> (дата обращения: 21.04.2013).

*Рецензент — Дрегалю Александр Алексеевич,
доктор философских наук, профессор*

© Чупров М. М. Ненецкий автономный округ: жизнь в тундре







Фото Чупрова Матвея Михайловича — главы семейно-родовой общины коренных малочисленных народов Севера «Вы» Ненецкого автономного округа, победителя фотоконкурса «Мой Север. Моя Арктика» (2012).