



<https://doi.org/10.22363/2312-8674-2021-20-4-568-578>

*Научная статья / Research article*

## Ненецкий автономный округ в системе российского федерализма: по материалам этносоциологического исследования

Владимир Юрьевич Зорин <sup>а</sup>, Михаил Сергеевич Каменских <sup>б,с</sup>✉

<sup>а</sup>Институт этнологии и антропологии РАН имени Н.Н. Миклухо-Маклая, Москва, Россия

<sup>б</sup>Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения РАН,  
Пермь, Россия

<sup>с</sup>Пермский национальный исследовательский политехнический университет,  
Пермь, Россия

✉ [pomidorr@mail.ru](mailto:pomidorr@mail.ru)

**Аннотация:** Анализируются тенденции развития современного российского федерализма на примере общественно-политической ситуации, сложившейся на фоне дискуссий о возможном объединении Ненецкого автономного округа и Архангельской области. В 1993 г. Ненецкий округ был провозглашен равноправным субъектом Российской Федерации. Однако исторически он находится в транспортной и энергетической зависимости от Архангельской области, что и стало причиной сложных отношений между регионами в последние 30 лет. В этой связи ситуация в округе представляет интерес с позиции анализа тенденций развития российского федерализма. Основным источником для написания статьи послужили данные этносоциологического исследования, проведенного в округе в 2020 г. Исследование включало в себя анкетирование, фокус-группы и записи глубинных интервью. Материалы опросов показали, что несмотря на принятое решение, население округа и лидеры общественного мнения высказываются против проекта объединения округа и Архангельской области в один субъект. По мнению авторов, в дискуссии о развитии системы административно-территориального деления России крайне важно выработать гибкую стратегию, извлечь уроки из постсоветского опыта государственного строительства. В ближайшей перспективе необходимо привлечь к сотрудничеству широкие слои лидеров общественного мнения, изучить их настроения, учесть позицию при планировании схемы управления в рамках решения о целесообразности создания новых регионов. К разработке стратегии необходимо привлечь экспертное сообщество.

**Ключевые слова:** национальная политика, ненцы, национальные округа, административная реформа, национально-территориальное устройство

**Благодарности и финансирование:** Статья подготовлена в рамках реализации проекта «Национальные округа в системе российского федерализма» (Программа фундаментальных и прикладных научных исследований «Этнокультурное многообразие российского общества и укрепление общероссийской идентичности» 2020–2022 гг.).

**Для цитирования:** Зорин В.Ю., Каменских М.С. Ненецкий автономный округ в системе российского федерализма: по материалам этносоциологического исследования // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: История России. 2021. Т. 20. № 4. С. 568–578. <https://doi.org/10.22363/2312-8674-2021-20-4-568-578>



## The Nenets Autonomous Okrug in the system of Russian federalism: an ethno-sociological investigation

Vladimir Yu. Zorin <sup>a</sup>, Mikhail S. Kamenskikh <sup>b,c</sup>✉

<sup>a</sup>Institute of Ethnology and Anthropology of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

<sup>b</sup>Perm Scientific Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Perm, Russia

<sup>c</sup>Perm State National Research Polytechnic University, Perm, Russia

✉ pomidorrr@mail.ru

**Abstract:** The article is devoted to the analysis of trends in the development of modern Russian federalism, against the background the discussions about a possible merger of the Nenets Autonomous Okrug (NAO) and the Arkhangelsk Region. These discussions caused mass protests among the residents of the Nenets Autonomous Okrug. In 1993, the NAO was proclaimed as an equal subject of the Russian Federation. However, the Okrug's historical dependence on the Arkhangelsk Region in terms of transport and energy caused difficult relations between the two regions over the past 30 years. In this regard, the situation in the Okrug is of interest from the standpoint of analyzing trends in the development of Russian federalism. In 2020, the situation around the NAO and the Arkhangelsk Region came back on the agenda after the announcement of the upcoming merger of the subjects. Mass protests, and the refusal of the majority of the district's population to support the amendments to the Constitution of the Russian Federation, suspended the process of regional integration. The main source of the study are data won from an ethno-sociological study conducted in the district in 2020. The study included questionnaires, focus groups and in-depth interview recordings. The material shows that despite the decision, the population of the district and public opinion leaders find an integration of the district and the Arkhangelsk region into one subject unacceptable. Moreover, the idea is perceived by many people as a threat, "an attempt to conquer, invade." The participants of the survey give a negative assessment of the actions of the Arkhangelsk region authorities and support representatives of the district authorities that are against the integration. At the same time, the residents of the Okrug share the values of civil Russian identity and are ready to dialogue and compromises. The authors suppose that now it is essential to develop a flexible strategy and take into consideration the situation that has emerged recently. In the short term, it is necessary to involve broad strata of public opinion leaders in discussion and cooperation, study their sentiments, and take their position into account when studying the feasibility of new regions. It is necessary to involve the expert community in the development of the strategy.

**Keywords:** national policy, Nenets, national districts, administrative reform, national territorial structure

**Acknowledgements and Funding:** The article was prepared in the framework of the project "National Districts in the System of Russian Federalism." (Program of fundamental and applied scientific research "Ethno-cultural diversity of Russian society and strengthening of all-Russian identity" 2020–2022).

**For citation:** Zorin, V.Yu., and Kamenskikh, M.S. "The Nenets Autonomous Okrug in the system of Russian federalism: an ethno-sociological investigation." *RUDN Journal of Russian History* 20, no. 4 (November 2021): 568–578. <https://doi.org/10.22363/2312-8674-2021-20-4-568-578>

### Введение

Одним из основных трендов дискуссии о развитии модели российского федерализма последних десятилетий стала политика, нацеленная на укрупнение регионов путем слияния небольших по численности населения и «малоэффективных» субъектов с находящимися рядом и исторически тяготеющими к ним крупным административно-территориальными единицами. Эта политика, в частности, коснулась созданных в 1920–1930 гг. национальных округов, которые в начале 1990-х гг. получили статусы равноправных субъектов РФ<sup>1</sup>. Так, в 2005–2008 гг. в стране прошла реформа админи-

<sup>1</sup> Чешко С.В. Распад СССР: этнополитический анализ. М., 2000.

стративно-территориального деления (АТД), в результате которой за счет слияний в стране было ликвидировано шесть из десяти существовавших ранее округов.

В целом в научной литературе этот период не стал предметом глубокого изучения и анализа полученных результатов. Немногочисленные исследования проведения и итогов реформы дают ей неоднозначные оценки. Так, например, авторы доклада «Объединение субъектов РФ: за и против», соглашаясь, что объединение регионов «вполне логичный инструмент реформы АТД страны», назвали слияния 2005–2008 гг. «ошибкой», отметив, что принимаемые решения были «продиктованы политическими соображениями, без адекватной социально-экономической экспертизы при непрозрачной системе принятия решений»<sup>2</sup>. Более осторожную оценку представляют авторы исследования «Объединение регионов Российской Федерации: социологические данные, глубинные интервью, сравнительный анализ», отмечая, что при целесообразности укрупнения как такового необходимо принятие федерального закона об административных единицах с особым статусом, а также «должны быть реализованы все обещанные планы социально-экономического развития регионов и созданы программы их кадрового развития»<sup>3</sup>.

Проведение реформы АТД нашло отражение в непрекращающихся дискуссиях в российском политологическом сообществе о будущей модели государственного устройства. Часть ученых с учетом новых геополитических рисков и вызовов отмечают необходимость усиления федерального центра, другая считает необходимым укреплять субъекты федерации, повышая их уровень. Как правило, новые проекты реформ возникают в период предвыборных циклов<sup>4</sup>. Можно предположить, что видение государством будущего национально-территориального устройства страны стало одной из причин появления статьи В.В. Путина «Россия: национальный вопрос»<sup>5</sup>.

В 2020 г. повестка реформы АТД вновь актуализировалась в связи с подготовкой проектов поправок в Конституцию страны, среди которых звучали и предложения о целесообразности укрупнения субъектов Федерации и даже ликвидации национально-территориальных образований. Эти идеи не получили поддержки, но определенное обсуждение среди экспертов состоялось. Поэтому появление информации о подготовке слияния Ненецкого автономного округа (НАО) и Архангельской области оказалось в центре внимания всей страны.

### **Ненецкий автономный округ и Архангельская область: история взаимоотношений**

Ненецкий автономный округ – официально самый малочисленный регион РФ. Его население едва превышает 40 тыс. чел., из которых собственно ненцы составляют 17%<sup>6</sup>. Сложности во взаимоотношениях с Архангельской областью начались у НАО с момента его создания в 1929 г., поскольку он в рамках политики созданного при ВЦИК Комитета содействия народам северных окраин выделялся из состава Архангельской

<sup>2</sup> Артоболевский С.С., Вендина О.И., Гонтмахер Е.Ш., Зубаревич Н.В., Кынев А.В. Объединение субъектов Российской Федерации: за и против. М., 2010. С. 174.

<sup>3</sup> Окунев И. Ю., Осколков П. В., Тисленко М. И. и др. Объединение регионов Российской Федерации: социологические данные, глубинные интервью, сравнительный анализ: монография. М., 2019. С. 175.

<sup>4</sup> «А вы людей, проживающих там, спросили?»: глава комитета Госдумы о предложениях по укрупнению регионов // Регнум. URL: <https://regnum.ru/news/polit/1081695.html> (дата обращения: 01.07.2021); Михаил Прохоров предложил сократить число регионов до 10-15 регионов // Пункт А. URL: <https://punkt-a.info/news/glavnoe/mikhail-prokhorov-predlozhit-sokratit-chislo-regionov-do-10-15> (дата обращения: 01.07.2021).

<sup>5</sup> Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.

<sup>6</sup> Всероссийская перепись населения 2010 г. Население по национальности, полу и субъектам РФ // Демоскоп weekly. URL: [http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/rus\\_etn\\_10.php?reg=23](http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/rus_etn_10.php?reg=23) (дата обращения: 01.07.2021).

губернии<sup>7</sup>. Географическое положение округа предопределило его зависимость в сфере транспорта и энергетики. До распада СССР округ формально считался «находящимся в составе Архангельской области», что было закреплено в Конституции РСФСР 1978 г.<sup>8</sup> С принятием Конституции РФ 1993 г. НАО стал равноправным субъектом РФ. В Уставе региона записано, что «Ненецкий автономный округ (далее округ) является равноправным субъектом Российской Федерации и обладает на своей территории всей полнотой государственной власти»<sup>9</sup>. Однако властями Архангельской области политическая самостоятельность не признается. Так, в Уставе области до 2020 г. было оговорено, что НАО находится в составе Архангельской области как «государственно-территориальное образование, являющееся субъектом Российской Федерации и одновременно составной частью области»<sup>10</sup>, в последней редакции от 21.12.2020 N 352-22-ОЗ этот пункт исключен, однако НАО, например, не обозначен среди субъектов, с которыми граничит область: «Территория Архангельской области является неотъемлемой частью единой территории Российской Федерации и граничит с Республикой Коми, Республикой Карелия, Кировской областью, Вологодской областью и Тюменской областью» (ст. 4 п. 1)<sup>11</sup>. В 1994 и 2009 гг. власти Архангельской области предпринимали несколько попыток слияния с округом, но они не увенчались успехом<sup>12</sup>.

В последние два десятилетия отношения двух регионов регулировались отдельными договорами, в рамках которых НАО перечислял часть собственных бюджетных средств в бюджет Архангельской области для решения общехозяйственных вопросов, связанных с транспортным и энергетическим обеспечением, сохраняя политическую самостоятельность. Согласно последнему Договору о взаимодействии при осуществлении государственных полномочий от 5 июня 2015 г., срок которого истекает 31 декабря 2021 года, Архангельская область передала входящему в ее состав НАО все государственные полномочия (часть из них была передана Архангельской области в 2008 г.)<sup>13</sup>. В канун истечения срока договора, 2 апреля 2020 г., Президент России В.В. Путин назначил исполняющим обязанности губернатора Архангельской области главу НАО Александра Цыбульского, а на его место был назначен заместитель губернатора НАО Юрий Бездубный. Этот шаг политологи восприняли как своеобразный задел для подготовки объединения регионов<sup>14</sup>.

<sup>7</sup> Постановление ВЦИК от 15.07.1929 «О составе округов и районов Северного края и их центрах» // Консультант плюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=15910#aXOXkfSn2gphgQVA> (дата обращения: 01.07.2021).

<sup>8</sup> Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г. // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: [https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red\\_1978/5478721/](https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478721/) (дата обращения: 01.07.2021).

<sup>9</sup> Устав Ненецкого автономного округа, утв. Пост. Собранием депутатов Ненецкого автономного округа № 24 от 11.09.1995 // Официальный сайт Администрации НАО. URL: <https://adm-nao.ru/informaciya-o-neneckom-avtonomnom-okruga/ustav-neneckogo-avtonomnogo-okruga/> (дата обращения: 10.07.2021).

<sup>10</sup> Решение Областного собрания депутатов Архангельской области от 23 мая 1995 года № 36 «Об Уставе Архангельской области» (с изменениями на 21 декабря 2020 года) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/962000387> (дата обращения: 01.07.2021).

<sup>11</sup> Устав Архангельской области // Правительство Архангельской области. URL: <https://dvinland.ru/region/charter/> (дата обращения: 01.08.2021).

<sup>12</sup> Объединение регионов Российской Федерации... С. 15–16.

<sup>13</sup> Об утверждении договора между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/411702104> (дата обращения: 01.07.2021).

<sup>14</sup> Архангельская область и Ненецкий автономный округ начнут объединение // Ведомости. 2020. 13 мая.

И тем не менее очередная попытка слияния не удалась. В округе прошла серия протестов, которая нашла отражение в период проведения Всенародного голосования за внесение поправок в Конституцию РФ. Единственным субъектом РФ, где большинство населения высказалось против поправок, стал Ненецкий автономный округ. Эксперты в сфере этнополитики отметили, что жители региона высказались не против поправок в Конституцию, а «продемонстрировали свои сомнения по поводу целесообразности объединения НАО и Архангельской области»<sup>15</sup>. Это мнение разделяют и авторы статьи. В итоге принятое за полгода до этого решение об объединении регионов было отменено<sup>16</sup>, а Президент РФ В.В. Путин высказался, что «понимает» граждан, голосовавших против<sup>17</sup>. В новой редакции Конституции РФ Ненецкий автономный округ представлен как полноправный субъект РФ (ст. 65)<sup>18</sup>.

В этой ситуации, на наш взгляд, актуальность и сложность вопроса укрупнения регионов за счет присоединения автономных территорий оказалась недооценена с точки зрения общественно-политической стабильности и рисков массовых протестов. Границы федерализма подвижны, и в территориях, где субъекты, обладающие этнической самобытностью, становятся муниципалитетами более крупных регионов, федеративная стабильность может стать наиболее уязвимой. На сегодняшний день ситуация в НАО представляется актуальной как для политической повестки, так и для науки.

В имеющейся научной литературе Ненецкий автономный округ, в контексте своего административного статуса, становился объектом исследований только в общих и справочных работах, посвященных российским национальным округам<sup>19</sup>. Современные исследователи сходятся во мнении, что ситуация во взаимоотношениях НАО и Архангельской области является сложной и требующей решения. «Вопрос о слиянии области и округа во многом зависит от федеральных властей. Но неопределенность и невнятность в ряде случаев той позиции, которую они занимают, вредит развитию нормальных взаимоотношений между областью и округом», – полагают авторы исследования «Объединение субъектов Российской Федерации: за и против»<sup>20</sup>.

### **Оценка ситуации в округе по данным этносоциологического исследования**

С целью анализа ситуации в округе в 2020 г. на территории НАО силами научного коллектива Института этнологии и антропологии РАН имени Н.Н. Миклухо-Маклая, Пермского федерального исследовательского центра Уральского отделения РАН, а также ГАУ ЦИОМ Архангельской области проведено этносоциологическое исследование, включающее массовый опрос населения, участие в котором

<sup>15</sup> Подробнее см.: *Зорин В.Ю.* Что хотели жители НАО сказать протестным голосованием по Конституции России // ИА Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3007947.html> (дата обращения: 10.07.2021).

<sup>16</sup> Архангельская область и Ненецкий округ откладывают объединение // *Ведомости*. 2020. 28 мая.

<sup>17</sup> Путин: Понимаю тех наших граждан, кто голосовал против // *Российская газета*. 2020. 2 июля.

<sup>18</sup> Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г., 14 марта 2020 г. // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: <https://constitution.garant.ru/rf/chapter/d4d1c020f5ac1ff694cd399cf1a90fc2/> (дата обращения: 01.08.2021).

<sup>19</sup> См. напр.: *Шабаяев Ю. П.* Ненецкий автономный округ // *Народы Севера России: обычаи, традиции, культура*. Справочник. М., 2017. С. 460–465; *Филатов С. Б., Лункин Р.Н., Деннен К.* Архангельская область и Ненецкий автономный округ // *Религиозно-общественная жизнь российских регионов*. М., 2014. С. 141–194.

<sup>20</sup> *Артоболевский С.С., Вендина О.И., Гонтмахер Е.Ш., Зубаревич Н.В., Кынев А.В.* Объединение субъектов Российской Федерации... С. 91.

приняли 300 жителей округа в возрасте старше 18 лет<sup>21</sup>. В качестве метода получения информации использовался анкетный телефонный опрос методом САТИ (Computer Assisted Telephone Interview). Опрос проводился в период с 5 ноября по 13 ноября 2020 г. в компьютеризированной системе телефонных опросов специально подготовленными интервьюерами. Выборочная совокупность опроса отражала генеральную совокупность по таким параметрам, как пол, возраст опрошенных, тип населенного пункта (ошибка выборки не более 2,5 %). Результаты исследования могут быть экстраполированы на все взрослое население Ненецкого автономного округа. Проведенные позже авторами данного исследования фокус-групповые дискуссии позволили углубить и качественно дополнить результаты массового опроса<sup>22</sup>. Полученные результаты являются наиболее актуальным на сегодняшний день срезом общественного мнения в округе, подготовленного независимыми экспертами. Итоги исследования легли в основу данной работы.

Первый блок вопросов касался этнокультурной ситуации в округе. Опрос населения показал, что большинство жителей НАО говорят на русском языке – 92,1 %. В основном на ненецком говорят мене 1 % опрошенных<sup>23</sup>. Это подтверждают и фокус-группы: русский – основной язык даже для коренного населения. Но интерес к ненецкому языку и культуре существует, они воспринимаются всем населением как часть культурного пространства территории. Важно отметить, что респонденты с сожалением разделяют между собой идею о том, что в округе не поддерживаются практики сохранения языка, хотя ненецкая культура крайне интересна. Кроме этого, часть респондентов считают важным для себя понимать язык, освоить его<sup>24</sup>. Таким образом, в рамках исследования отмечено существование специфической модели региональной идентичности, когда этнокультурная составляющая региона рассматривается как «своя» всем населением независимо от национальности.

Разговор об округе, его особенностях вызвал положительный эмоциональный отклик у участников групповых дискуссий, в высказываниях прослеживается любовь к родному краю, готовность любой ценой отстаивать его интересы. Участники указывали на такие отличительные особенности территории, как характер жителей – стойкий, дружелюбный, выносливый, открытый, доверчивый, спокойный. Во-вторых, значительная часть высказываний была связана с эмоционально положительным восприятием культуры и северной природы: «Природа особенная, у Севера своя неповторимая статья, он сказочен, но суров, не каждому под силу жить в таких условиях»<sup>25</sup>. Количественный опрос подтвердил этот тезис. Большинство – 62,7 % – не хотят покидать регион. Этот показатель достаточно высок даже среди молодежи 18–29 лет – 52,1 %. Еще 53,1 % убедительно назвали главным преимуществом жизни в округе близость родных. Треть довольна тем, что в округе есть постоянная работа. Примерно столько же указали на дружелюбие населения – 28,1 %; хорошую экологию – 26,4 %<sup>26</sup>. Таким образом, жители в целом позитивно воспринимают ситуацию в округе и связывают с ним будущее свое и детей.

Далее респондентам предлагалось порассуждать о том, как изменилась жизнь в НАО за последние 10–15 лет. В результате каждый второй отметил улучшение ситуации (46,9 %), что указывает на общий оптимизм. Только 20,1 % заметили ее

<sup>21</sup> Заключительный аналитический отчет о проведении научного этносоциологического исследования на тему: «Изучение общественного мнения жителей Ненецкого автономного округа» (ноябрь 2020 г.). ГАУ АО «ЦИОМ». Архангельск, 2020.

<sup>22</sup> Полевые материалы автора (ПМА). ФГ1, ФГ2. Нарьян-Мар, 2021. 20 ноября.

<sup>23</sup> Заключительный аналитический отчет... С. 21.

<sup>24</sup> ПМА. ФГ1. Нарьян-Мар, 2021. 20 ноября.

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> Заключительный аналитический отчет... С. 23–24.

ухудшение. Треть респондентов (29,7 %) посчитали, что заметных изменений уровня жизни не произошло, ситуация стабильна<sup>27</sup>.

В фокус-групповом исследовании разговор о том, как изменился округ и жизнь людей за последние 10–15 лет, обозначил две линии.

1. Пессимистичная (отрицательные изменения). Эта линия рассуждений связана с периодом высокой стоимости нефти. В общественном мнении это был период подъема, правильных решений, формирования капиталов. Все, что происходило после, привело к отрицательным последствиям в текущем положении округа. Власти не сумели должным образом распорядиться средствами, не вложили их в строительство производства, долгосрочные перспективные проекты, не инвестировали в будущее. Многие припоминали, как тратились деньги на «неуместные» фестивали, концерты, выезды творческих коллективов, звучало слово «профестивалили». Эмоционально здесь присутствовали разочарование, досада. Участники говорили о снижении уровня жизни, появлении тревожности за будущее, критиковали региональную власть, губернаторов за недостаток «хватки», «хозяйственности» у политических региональных лидеров. В целом о негативных изменениях говорят больше<sup>28</sup>.

2. Оптимистичная, положительные изменения. Это направление дискуссии связано с социальной помощью, инфраструктурой. Участниками единодушно признавалось, что за этот период времени округ стал интереснее, более благоустроенным, появились новые дома, тротуары, дала результаты программа переселения из ветхого жилья и программа ипотеки под 1 %<sup>29</sup>.

Дискуссия о проблемах в НАО выявила множество проблем, которые участники переживают достаточно эмоционально, говорят о них с тревогой. Среди ключевых проблем прозвучали следующие:

1. Экономика региона, отсутствие производства, нефтяная зависимость (в количественном опросе каждый второй (48,5 %) также указал снижение экономики в округе).

2. Логистические трудности, мало дорог, нет дороги до «большой земли».

3. Климатические трудности.

4. Высокая стоимость жизни.

5. Упадок сельских территорий. Алкоголизм на селе.

6. Отсутствие перспектив для молодежи.

7. Высокая стоимость билетов, что создает сложности выезда из округа, в том числе на отдых.

8. Ситуации продуктового дефицита.

9. Недовольство местной властью, ее решениями, недостаточным знанием специфики округа.

В количественном опросе среди трудностей на лидирующие позиции вышли два варианта: отдаленность территории – 62 %; и низкое качество/количество дорог – 50,8 %. На вопрос о том, как изменилось образование в округе за последнее десятилетие, 35 % дали положительные ответы, каждый третий заметил улучшение ситуации. Еще 24,1 % указали на противоположный вариант, по их мнению, проблемы обострились. При этом участники дискуссии в целом положительно охарактеризовали образование в НАО, не видя специфических проблем<sup>30</sup>. В оценках изменений в сфере здравоохранения преобладали отрицательные позиции: 37 % респондентов посчитали, что ситуация ухудшается. Результаты подтверждаются групповыми

<sup>27</sup> Заключительный аналитический отчет... С. 25–27.

<sup>28</sup> ПМА. ФГ1, ФГ2. Нарьян-Мар, 2021. 20 ноября.

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Заключительный аналитический отчет... С. 30.

дискуссиями. Здравоохранение воспринимается как наиболее проблемная сфера. Люди недовольны и доступностью медицинских услуг, и качеством их оказания. Но в большей степени фактором недовольства является сложность попадания на прием, нехватка кадров, необходимость выезжать из округа для прохождения полноценного обследования<sup>31</sup>.

Наибольший оптимизм в оценках отдельных сфер пришелся на социальную защиту. Доля респондентов, замечающих позитивные перемены в системе социальной защиты, составила 38,3 %. Социальная защита вызвала удовлетворение и у большинства участников дискуссии, особенно в отношении двух категорий: многодетных семей и лиц старшего возраста. Признается высокий уровень социальной поддержки, она считается одной из лучших в России<sup>32</sup>.

Неоднозначные результаты были получены в отношении оценки возможности трудоустройства. По мнению опрошенных, за последние 10–15 лет работу в округе стало найти сложнее, в целом на это указали 74,3 %. Столь высокий показатель свидетельствует об актуализации проблемы в общественном мнении. В то же время на фокус-группах эта проблема обсуждалась в двух направлениях. Во-первых, респонденты говорили о проблемах, которые присущи не только округу, но и всей России, а именно сложности трудоустройства по специальности. Звучали фразы о том, что работу найти трудно, особенно в нефтяной отрасли, так как работодатель предпочитает нанимать не местное население, чтобы не выплачивать климатических надбавок. Говорили также об отсутствии рабочих мест в силу отсутствия производства. Есть мнение, что рабочие места сохранились только в бюджетной сфере, в органах власти. Вторая точка зрения, также активно звучащая в дискуссии, касалась того, что работу найти можно и это зависит от самого человека<sup>33</sup>.

### **Оценка жителями НАО деятельности органов власти в округе и в Архангельской области**

Особого внимания заслуживают оценки опрошенных в отношении органов власти НАО и Архангельской области. Исследование установило, что треть опрошенных (34,7 %) отрицательно высказались о деятельности органов власти Архангельской области по решению вопросов округа. Каждый четвертый считает, что от них в этом вопросе ничего не зависит – 25,1 %, а 23,8 % заняли нейтральную позицию. Только 7,3 % были лояльны по отношению к властям области<sup>34</sup>. Многие приписывают эту тему к «откупным деньгам», которые округ платит Архангельской области, чтобы те «не вмешивались в наши дела». Вообще тема финансовой составляющей четко прослеживается в отношениях между НАО и Архангельской области. НАО выступает в представлениях респондентов донором, а область своего рода «неблагодарным реципиентом»<sup>35</sup>.

Конкретный опыт решения проблем Архангельской областью также оценивается негативно: участники полагают, что регион не способен на это в силу компетенций, истинных мотивов участия, непонимания жизни в округе и удаленности. Есть мнение о том, что жители области предвзято относятся к проживающим в округе.

<sup>31</sup> Необходимо отметить, что опрос проводился в период наибольшей интенсивности распространения коронавирусной инфекции Covid-19, чем и можно объяснить наиболее негативные отзывы о системе здравоохранения.

<sup>32</sup> Заключительный аналитический отчет... С. 31–32.

<sup>33</sup> ПМА. ФГ1, ФГ2. Нарьян-Мар, 2021. 20 ноября.

<sup>34</sup> Заключительный аналитический отчет... С. 44.

<sup>35</sup> ПМА. ФГ1, ФГ2. Нарьян-Мар, 2021. 20 ноября.



Для жителей НАО это мнение стало одним из консолидирующих мотивов собственной территориальной идентичности<sup>36</sup>.

Говоря об окружных органах местного самоуправления, 38 % ответивших указали на нейтральную позицию, 23,8 % положительно оценили их деятельность, почти столько же дали отрицательные оценки – 22,4 %<sup>37</sup>. Это подтверждается и на групповых дискуссиях. Оценки органов местного самоуправления по решению проблем жителей округа более спокойные, присутствует попытка сместить локус ответственности на системный уровень. Например, в силу правовых изменений, возможности глав муниципальных образований стали более ограниченными. Говорили участники и об отсутствии средств в бюджетах. Однако признается тот факт, что местные власти реагируют на обращения и работают, если это позволяют средства. В целом по данному вопросу открытая критика отсутствовала, обсуждение было эмоционально спокойным в сравнении с дискуссией об органах власти Архангельской области.

Анализ высказываний участников дискуссий о возможности объединения с Архангельской областью указывает на неприемлемость этого проекта на современном этапе. Респонденты говорили, что это вызвано страхом потери определенного уровня жизни, возможного оттока населения, запустения территории<sup>38</sup>.

### Выводы

Жители НАО в большинстве соотносят себя и свое будущее со своим регионом и Россией, в связи с чем готовы выйти на протесты только в крайних ситуациях. Несмотря на относительно низкий процент коренного населения, имеет место этносамоидентификация региона, культура коренных народов интересна всем жителям региона, и они готовы содействовать ее сохранению и развитию. Жители симпатизируют органам местной власти и негативно воспринимают действия администрации Архангельской области. Идея объединения регионов на данном этапе развития не находит поддержки у большинства населения, и оно готово публично высказывать свою позицию.

Очевидно, что ситуация в НАО рассматривается как продолжение реформы АТД 2005–2008 гг., ее развитие будет во многом определять будущее российского федерализма, особенно в части территориальных образований с этническим компонентом. В сложившейся ситуации крайне важной представляется выработка прагматичной и компромиссной стратегии для будущего региона.

В этой работе нужно учитывать следующие факторы. Во-первых, необходимо отметить, что социально-экономическая целесообразность укрупнения регионов страны известна и не вызывает сомнения. Однако с политической точки зрения это далеко не однозначный процесс. Любое укрупнение – это перестройка системы управления, зачастую болезненное событие не только для элиты, но и для местного населения, особенно если речь идет о национально-территориальных субъектах Федерации. Поэтому при планировании дальнейшей работы, безусловно, нужно руководствоваться не только экономическими факторами, но и текущей политической ситуацией. Во-вторых, не нужно забывать, что в стране уже накоплен положительный опыт интеграции национальных округов в исторически близкие им регионы, коим, безусловно, является и Архангельская область для Ненецкого автономного округа. Приступая в 2005 г. к процессу объединения с Коми-Пермяцким автономным округом, например, власти Пермской области изучали весь комплекс проблем этой тер-

<sup>36</sup> ПМА. ФГ1, ФГ2. Нарьян-Мар, 2021. 20 ноября.

<sup>37</sup> Заключительный аналитический отчет... С. 38.

<sup>38</sup> Там же.

ритории. Экономически это было невыгодно Пермской области, было много скептиков и противников объединения. Тем не менее, перед голосованием велись активные консультации с общественными организациями. Им на конкретных цифрах доказывали, что в условиях нового региона уровень благосостояния и возможностей для развития культуры коми-пермяцкого народа только вырастет. К моменту референдума противников объединения практически не было<sup>39</sup>. В результате слияние субъектов прошло без каких-либо массовых протестов и заложило основу для последующего процесса объединения регионов в 2005–2008 гг. Опыт этой работы нельзя забывать в случае принятия решений о новом этапе реформы.

В-третьих, вопрос об объединении этих двух субъектов Федерации отложен, но не снят с повестки дня. Вполне возможно, что к нему еще придется вернуться. Учитывая опыт 2020 г., многое в НАО придется проводить сначала. Нужно привлечь к дискуссии и сотрудничеству широкие слои лидеров общественного мнения, изучить их настроения, учесть позицию при планировании схемы управления новым регионом. В обсуждении моделей возможного объединения должны принимать участие этнографы, эксперты комиссии по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений Общественной палаты РФ и Ассамблеи народов России. Нельзя допустить, чтобы в результате реформ не были обеспечены необходимые условия для этнокультурного развития всех этносов, чтобы национальная культура народов округа стала темой для политических спекуляций. История учит, что недооценка национального вопроса может привести к самым неожиданным, в том числе негативным последствиям.

Таким образом, ситуация, сложившаяся сегодня в Ненецком автономном округе, представляется актуальной не только с точки зрения развития данной территории, но и с позиции будущих трендов российского этнофедерализма. Все это потребует дополнительного анализа и научных рекомендаций российских политологов.

Поступила в редакцию / Submitted: 29.06.2021

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing: 28.09.2021

Принята к публикации / Accepted for publication: 04.10.2021

## References

- Artobolevsky, S.S., Vendina, O.I., Gontmakher, E.Sh., Zubarevich, N.V., and Kynev, A.V. *Ob'yedineniye sub'yektov Rossiyskoi Federatsii: za i protiv*. Moscow: Inzor Publ., 2010 (in Russian).
- Cheshko, S.V. *Raspad SSSR: etnopoliticheskiy analiz*. Moscow: IEA RAS Publ., 2000 (in Russian).
- Filatov, S.B., Lunkin, R.N., and Dennen, K. "Arkhangel'skaya oblast' i Nenetskiy avtonomnyy okrug." In *Religious and social life of Russian regions*, 141–194. Moscow: Summer Garden Publ., 2014 (in Russian).
- Okuney, I.Yu., Oskolkov, P.V., and Tislenko, M.I. et al., eds. *Ob'yedineniye regionov Rossiyskoy Federatsii: sotsiologicheskkiye dannyye, glubinnyye interv'yuy, sravnitel'nyy analiz: Monografiya*. Moscow: Aspect Press Publ., 2019 (in Russian).
- Putin, V.V. "Rossia: Natsionalnyi vopros." *Nezavisimaya gazeta*, January, 23, 2012, (in Russian).
- Shabaev, Yu.P. "Nenetskiy avtonomnyy okrug." *Narody Severa Rossii: obychai, traditsii, kul'tura*. Moscow: Knorus Publ., 2017 (in Russian).
- Yashin, N.A. "O prakticheskikh aspektakh obrazovaniya novogo sub'yekta RF v rezul'tate ob'yedineniya Permskoy oblasti i Komi-Permyatskogo avtonomnogo okruga." Issue 2 of: *Ob'yedineniye Permskoy oblasti i Komi-Permiatskogo avtonomnogo okruga. Sbornik dokumentov. Informatsion-*

---

<sup>39</sup> Яшин Н.А. О практических аспектах образования нового субъекта РФ в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа // Объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Сборник документов. Информационный нормативно-методический бюллетень по вопросам политической и правовой культуры. Пермь: Пермское книжное издательство, 2004. Вып. 2. С. 6.

*nii normativno-metodicheskii byulleten' po voprosam politicheskoi i pravovoi kul'tury*. Perm: Permskoye knizhnoe izdatel'stvo Publ., 2004 (in Russian).

Zorin, V.Yu. "Chto khoteli zhiteli NAO skazat' protestnym golosovaniyem po Konstitutsii Rossii." IA Regnum, Accessed June 10, 2021, <https://regnum.ru/news/polit/3007947.html> (in Russian).

### **Информация об авторах / Information about the authors**

**В.Ю. Зорин**, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН имени Н.Н. Миклухо-Маклая, 119991, Россия, Москва, Ленинский проспект, 32а, [v.y.zorin@mail.ru](mailto:v.y.zorin@mail.ru)

**V.Yu. Zorin**, Dr. Habil. Politics, Professor, Chief researcher at the Institute of Ethnology and Anthropology of the Russian Academy of Sciences, 32a, Leninskiy Ave., Moscow, 119991, Russia, [v.y.zorin@mail.ru](mailto:v.y.zorin@mail.ru)

**М.С. Каменских**, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения РАН, 614990, Россия, Пермь, ул. Ленина, 13а; доцент кафедры иностранных языков, лингвистики и перевода, Пермский национальный исследовательский политехнический университет, Россия, 614099, Пермь, Комсомольский проспект, 29, [pomidorrr@mail.ru](mailto:pomidorr@mail.ru)

**M.S. Kamenskikh**, Ph.D. in History, Senior Researcher of the Department of History, Archeology and Ethnography, Perm Scientific Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 13a, Lenina St., Perm, 614990, Russia; Associate Professor of the Department of Foreign Languages, Linguistics and Translation, Perm National Research Polytechnic University, 29, Komsomolskiy Ave., Perm, 614099, Russia, [pomidorrr@mail.ru](mailto:pomidorr@mail.ru)