

УКРУПНИТЕЛЬНЫЙ ФРОНТ.

Справка.

1. План слияния Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа и Республики Коми.

Наиболее продвинутый участок "укрупнительного фронта". В июне 2003 этот подпроект был представлен уже как готовый к реализации. Укрупнение, согласно проекту, должно произойти уже в 2005 году. Окончательное решение депутаты Пермского законодательного собрания приняли 5 июня. На референдуме 7 декабря 2003 г. решение было оформлено законодательно.

2. **Объединение Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов** в составе единого субъекта федерации. Переговоры о реализации этого плана начались еще при губернаторе Александре Лебеде. После гибели Лебеде и избрания губернатором Красноярского края бывшего таймырского лидера Александра Хлопонина переговоры возобновились. По мнению экспертов, наиболее реальный срок внесения соответствующего законопроекта - конец 2004-го - начало 2005 года.

3. **Поглощение Усть-Ордынского Бурятского автономного округа Иркутской областью.** Усть-Ордынский Бурятский автономный округ - один из беднейших в России. Иркутская область - регион-донор, и находящийся внутри нее округ заинтересован в слиянии. Губернатор округа Валерий Малеев возражает против объединения. Другая проблема - бурятские националисты активно продвигают идею воссоздания единой большой Бурятии, в которую до 1937 года входили Усть-Ордынский, Агинский округа и Республика Бурятия.

5. **Слияние Архангельской области, Мурманской области, Ненецкого АО и Республики Коми.** Проект обсуждается.

6. **Слияние Тюменской области, Ямало-Ненецкого АО и Ханты-Мансийского АО.** Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский округа значительно богаче Тюменской области и больше ее по территории. Тюмень крайне заинтересована в получении реального контроля над формально входящими в нее округами. Автономные округа выражают обеспокоенность и говорят о том, что их хотят насильно объединить в новый субъект РФ.

7. **Поглощение Читинской областью находящегося на ее территории анклава - Агинского Бурятского автономного округа.** Проект обсуждается.

Экспертная информация. Январь 2004 г.

С терпением капли, точащей камень, мы пристально наблюдаем за событиями, происходящими на «укрупнительном фронте» и, время от времени, поднимаем эту тему. Сторонники единой Тюменской области фиксируют, что пока маятник качается около отметки «50 на 50» - у самой опасной черты...

1. СТРАХИ КРЕМЛЯ.

По информации, представленной выше, которую можно считать близкой к истине, что фрагментарно подтверждается электронными и др. СМИ, напрашиваются некоторые выводы. Во-первых, разработчики реформы административно-территориального деления не пришли к единой терминологии в отношении процедуры укрупнения. В одном случае это «План», в другом: «Слияние», «Поглоще-

ние» или «Объединение». В Тюменском Проекте применяется термин «слияние», однако, комментарии ассоциативно настраивают на логику «поглощения»: богатые субъекты поглощают бедные, как, например, в Бурятском и Читинском проекте, что само по себе не совсем корректно. Во-вторых, все проекты, кроме Коми-Пермяцкого, находятся в состоянии гипотетического моделирования и насыщены надуманными противоречиями. Вся эта надуманность происходит по причине изолированности разработчиков реформы от регионов, их чуждости и неуверенности во взаимодействии с реформируемой средой, сплоченности региональных элит в защите корпоративных интересов и т.д.

«Кремлевские эмиссары» слишком далеки от народа, а местные элиты не допущены «до руля». Единственная опора реформаторов - сам президент, но у него – выборы. И, наконец, отчетливо просматривается обеспокоенность Центра по поводу потенциально возможных недовольств со стороны автономий, прежде всего, националистического характера, что порождает некоторую боязнь в осуществлении резких шагов. Вследствие этого реформисты заняли заведомо осторожную, робкую, разведывательно-ползучую позицию по линии укрупнительного фронта, что особенно характерно для Тюменской области. Чего только стоит фраза: «Автономные округа выражают обеспокоенность и говорят о том, что их хотят НАСИЛЬНО объединить в НОВЫЙ субъект РФ (выделено мной - С.Б.)». А Тюмень при этом «крайне заинтересована в получении реального контроля над формально входящими в нее округами». Ну, что ж, если Тюмень имеет на округа материнское право, закрепленное Конституцией, то она по закону заинтересована вернуть своих «блудных сынов» обратно. Какое уж тут «насилие»? Тем более, откуда взялся «новый субъект РФ», если он с 1944 года был и остается Тюменской областью? Похоже, что Кремль не просто не видит некоторых моментов со стороны регионов и пока не может преодолеть страх переступить через красную линию за конституционное пространство.

2. БРЕД БОЛЬШОГО УМА.

Основной аргумент, ставший опорой окружного сепаратизма в их стремлении сохранить господствующее положение в экономике области, звучит так: «Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский округа **значительно богаче** Тюменской области и **больше ее по территории**». Честно говоря, такому неведению трудно оппонировать. Это не просто заблуждение, а убеждение, вызванное многолетними усилиями округов, позиционирующих себя как абсолютно самостоятельные субъекты. Тюменская область, насколько известно из Конституции, простирается от юга до севера, и ее территория «с входящими в нее округами» не может быть меньше территории каждого из ее округов, равно как и «богатство». Если московские эксперты имели в виду южную часть Тюменской области, без всякого на то государственного произволения называемую Югом, то это не субъект Федерации, и у него нет собственной юриспруденции.

«Маленький бедный» Юг во главе с Тюменью сам по себе не может рассматриваться как «Тюменская область», хотя по всему видно, что это название прикипело именно к Югу области. Практика показывает, что, если уж московские эксперты дают чему-либо свое определение, то «колом его оттудова не выбьешь, упирается, всяк на своем стоит» (*Некрасов*). Вот понравилось им образное сравнение «тюменские матрешки», так и пошло вплоть до администрации президента. На самом деле «матрешка» - это трехуровневая модель: область – округ – район. Одно входит в другое, - все логично. А у нас в Тюменскую область входит три составляющих ее части: два субъекта федерации и территория, называемая Югом,

и ни одна из них не находится внутри другой. Правильнее будет такое сравнение: «материнская система» имеет три дочерних подсистемы: две «совершеннолетних с паспортами» и одну «несовершеннолетнюю – без паспорта». При этом «паспорт» самой Тюменской области не обладает правами, равными с правами округов, то есть «Тюмень» (часто встречающийся последнее время в аналитике аналог Тюменской области) не может вмешиваться в дела собственно частей, ее составляющих. Такой бредовой модели нужно еще поискать! Однако сложилась она не от глупости, а от Большого ума - советчиков, политтехнологов, обслуживающих новую российскую олигархию, которой было удобно локализовать нефтегазовые зоны в отдельные субъекты и организовать там полностью подконтрольные ей органы власти. За этим стоит не просто большая политика, а глобальная политика, выходящая на мировой уровень. Вернее, стояла...

Последнее время «крыша» над головой округов заметно прохудилась и потекла. США переключились на Ирак, а олигархи отреклись от собственной воли и стали потихоньку расплзаться в кусты вместе со своим имуществом: «иных уж нет, а те далече». Сегодня ни один уважающий себя бизнесмен, предприниматель не склонен причислять себя к олигархам. Это стало неприличным, опасным. Более того, олигархи, коих мы знаем поименно, но не будем перечислять, чтобы не напороться на ответный иск, оставили (бросили, отложили, закрыли и т.п.) многие политические и лоббистские проекты, поэтому на поле чисто, и можно последовательно заниматься укрупнением регионов, которому они основательно препятствовали. Но все дело, как теперь выяснилось, не в них, а в субъектах власти, которые привыкли жить «на малине» и не хотят терять «свою коробочку».

3. РОССИЙСКАЯ ШАРАДА.

Россия – большая система, и, если ее рассматривать целиком (мысленно раскрасить в один цвет), забыв о прежнем делении на разнородно неравные субъекты, то, кажется, проще всего распилить ее, как торт, ровными линиями по аналогии с США. Однако, сложность заключается в том, что необходимо одновременно учитывать множество параметров: численность населения, размер территории федеративного субъекта, уровень экономического развития, специфику промышленного производства, размер бюджета, социально-политические факторы, характер субъектов власти, национально-этнические особенности и традиционно сложившиеся границы (кстати, самая жесткая загвоздка). Любая попытка организовать обсуждение на эту тему в научной, политической, профессиональной среде приводит к нескончаемым спорам. Это многокритериальная задача в принципе доступна для компьютерного моделирования, однако, границы новых субъектов, выданных компьютером, не будут совпадать с границами ни существующих, ни укрупненных субъектов, сложенных, как кубики - целиком по два, три и более. При этом может получиться, что теоретически оптимальная картина может быть не приемлема для жизни. Так, например, некий объект собственности или природы может оказаться разделенным, начнутся споры и т.д. Разрушится вся система сложившихся отношений и взаимосвязей, появятся конфликтные срезы, узлы, разломы. Поэтому нужно искать решение не только математическое, но и социальное, политическое, гуманное. Ясно одно: гигантская диспропорция во всех отношениях, по всем параметрам между субъектами РФ, которая существует сегодня, должна быть выровнена с максимальным приближением к разумным пределам. Видимость грядущего туманна, однако, с убежденностью близорукого, что все женщины красивы, можно утверждать: регионов будет значительно меньше, чем 89.

4. В ТИХОМ ОМУТЕ...

В настоящее время на укрупнительном фронте наблюдается временное затишье, но в подводной части идет кропотливая (преимущественно по юридической части) работа сторонников и противников укрупнения регионов. Противникам есть, о чем беспокоиться, поэтому их активность значительно выше. А сторонники рассчитывают на поддержку сверху, поэтому ждут, когда же, наконец, появятся четкие установки на эту тему. Президент надеется, что интеграционные процессы начнутся снизу по инициативе самих граждан. Это был бы для Центра идеальный вариант. Однако, никакой активности населения не наблюдается, напротив, последнее время в общественной среде появилась политическая апатия, спровоцированная, в частности, фибрами «управляемой демократией». Но кое-где идет несопоставимая с апатией активность, инсценированная «притихшими» было противниками. Новый «укрупнительный фронт» открылся, например, на Ямале, о чем весьма подробно рассказывает наш коллега Виталий Сотник на сайте УралПолит.Ру (Укрупнение Ямала. Теория и реальность создания Ненецкой республики», 26.01.04). Суть в том, что все ненцы, проживающие на территории трех субъектов РФ (в Ямало-Ненецком, Долгано-Ненецком и Ненецком АО) однажды проснулись и решили, что дальше им врозь нельзя, необходимо срочно объединиться и создать новую Ненецкую Республику – в рамках укрупнения! Не наш ли энергичный, вечно бурливый молодостью Юрий Неелов, ушедший в тень тюменской политики, высвечивает за этим проектом? Базовой системной компонентой для укрупнения является... национальный фактор. Именно тот, от которого надо уходить. Мы неоднократно писали об этом, приводя социологические, политические и др. аргументы, что все субъекты федерации целесообразно унифицировать как административно-территориальные единицы без выделения национального аспекта на уровне государственной юриспруденции, ликвидировать бессистемный разнобой в идентификации субъектов РФ (область, край, республика, округ). Вибрации ЯНАО в отношении разделенных на три губернии ненцев выглядят неубедительными, ведь, если перенести это аргумент на русских, татар, армян и т.д., то окажется, что русские расселены по всем 89-ти субъектам, татары сосредоточены не только в республике Татарстан, но, к примеру, и в Тюменской области. То же самое можно сказать и про другие национальности. Авторам ненецкого проекта, скорее всего, позволили немного «завести» Тюмень, чтобы побудить ее к более активным действиям по выработке соглашений о разделе полномочий.

4. ПРАВО «ПЕРВОЙ НОЧИ».

Укрупняемые регионы находятся на разных стадиях развития и имеют неравные стартовые условия. Это касается и Тюменской области. До «слияния» трех субъектов внутри области еще как минимум два-три года, но некоторые подвижки, в основном по части формирования консолидированного бюджета, который согласно «пакету Козака» должны принять в 2005-м году, уже есть. Так, после не продолжительного заслуженного отпуска, совпавшего с периодом «устаканивания» нововведенных в команду губернатора С.Собянина «пришельцев» из ХМАО Чемезова и Сарычева, вице-губернатор В. Якушев поставил точки над I в вопросе делегирования полномочий на уровне области. Рабочее совещание на этот раз прошло в Ханты-Мансийске (стороны договорились поочередно проводить заседания рабочей группы во всех трех субъектах ТО). Участники приняли единую форму предоставления информации по тому варианту, который предложен адми-

нистрацией Тюменской области. Следовательно, форматирование бюджета пойдет по «материнской матрице», что вполне соответствует логике управления. По мнению В.Якушева, «встреча была переломной». Ему удалось переломить округа и оставить за собой право «первой ночи» в формировании принципов интегрированного бюджета. Это, разумеется, не понравилось округам, особенно ямальским представителям, которые попытались перевести процедуру в старый, потрепанный бюрократами формат договорных отношений между субъектами. Можно представить, сколько бумаги пойдет на «лапшу» после всего этого бумаготворчества. В. Якушев занял жесткую позицию, чем порадовал тюменских аналитиков. Ее можно назвать «однозначной» с условным выражением: «Пока мы не решим финансового вопроса обсуждать какие-либо механизмы, и тем более вдаваться в их подробное обсуждение мы не будем», - сказал вице-губернатор.

Существует мнение, что нарочитое затягивание со стороны округов соглашения по делегированию полномочий может лишить округа статуса субъектов Федерации, а этого они допустить не могут. Продлить жизнь автономий до последнего предела возможности – такая мини-цель стоит сегодня перед округами, и они будут стремиться выполнить ее, жертвуя то одной, то другой фигурой на шахматной доске региона. Что касается жителей Тюменской области, то они со спортивным интересом наблюдают за успехами и поражениями сторон, рассчитывая получить хоть один «шар» в пользу решения своих проблем.

5. БУРЯ В СТАКАНЕ.

На период выборов президента все крупные реформы находится в режиме ожидания. Кремль с легким изумлением наблюдает, как три наших губернатора «разруливают» ситуацию, пытаясь договориться между собой. Каждый тянет канат в свою сторону, прилагая большие усилия. При этом надо соблюдать политес и улыбаться, как водная балерина. Сложность состоит в том, что Тюмень получила высочайшее разрешение «взять округа» в общеобластное ведение, но, по мнению реформаторов, как дубинушка - ухнем, «сама пойдет, сама пойдет»: сколько сможет взять полномочий, столько и получит. Округа при этом не имеют никаких указаний насчет того, чтобы склонить голову перед Тюменью, поэтому они тоже (с негласного разрешения) «отстаивают свои права». Кремль ведет себя, как мудрая обезьяна, наблюдая наши «ужимки и прыжки». Окружные власти развели огонь пропаганды против объединения области. Например, в ХМАО губернатор посулил пенсионерам по 800 рублей добавки к пенсии, кто проработал на севере 20 лет, так вот пенсионеры после объединения этих денег будут, якобы, лишены. Все СМИ в округе судорожно твердят одно и то же: Мы потеряем то, мы потеряем это!..» и далее «Мы округ отстоим, мы власть не отдадим!». Цены на квартиры в Ханты-Мансийске и других городах (менее заметно) упали. Люди чувствуют, что округов не будет. Цены на квартиры в Тюмени растут, и к концу года вырастут еще больше. Наиболее продвинутые члены команды А.Филипенко и Ю. Неелова нацелились на Тюмень. Две «ласточки» из Правительства ХМАО (Чемезов и Сарычев) уже прилетели на Юг, скоро ожидаются гости из Салехарда. По предварительным данным «к нам едет Левинзон» - заниматься недропользованием, и, возможно, социальный заместитель Ю.Неелова А.Мещерин, который намерен снять часть нагрузки с Н.Шевчик. Пошла лавина...

6. ЕДИНОЕ - НЕДЕЛИМО!

Сердце России – Тюменская область.

Скоро сказка сказывается, да не скоро дело делается. Округа все еще оплачивают «мозги», которые находят нестандартные и остроумные решения для запугивания АП последствиями реформы укрупнения. Так, в частности, С.Белковский, который бесплатно ничего такого не пишет, доказывает, упираясь в эту тему в каждом своем сочинении, что укрупнение регионов вредно для России. Вот одно из его высказываний: «...региональные элиты объективно заинтересованы в культивировании своих территорий, в развитии регионов, каковое невозможно без сильной центральной власти и, соответственно, единого государства. Ибо ни экономически, ни политически российские регионы (покуда они, к счастью, не укрупнены) не могут претендовать на государственную самостоятельность».

А когда будут укрупнены, следовательно, будут претендовать на государственную самостоятельность. Вот чего должен бояться президент! В принципе и наши окружные аналитики долбят в эту же цель. Появление на карте страны супер-губернии с нефтью, газом и еще множеством всякого природного добра, будто бы «разорвет Россию пополам!». Тюменская область может сама стать государством и по уровню своей самодостаточности неизбежно, по мнению оплаченных аналитиков, будет «выпрыгивать из штанов». Такие вот «страшилки» запущены по линии укрупнительного фронта. «А вы докажите, что это не так», - говорят противники объединения области. Ужас состоит в том, что до «выпрыгивания» накачанных «богачеством» округов, набравших уже критическую массу, осталось «пять минут». Это вот-вот должно было случиться. Вырвать нефтегазоносные территории из России, сделать их своими резервациями – такова цель... кого бы то ни было. **Тюменская область по контуру своих первородных границ похожа на человеческое сердце, на сердце родины.** Объединение области и начавшийся процесс перераспределения финансовых потоков с концентрацией в Тюмени – это спасение России. Единая Тюменская область цементирует страну, намертво сочленив своей могучей платформой российскую Европу и Азию. К счастью, оперативные действия Кремля показывают нежелание "сдавать" набирающий обороты проект укрупнения ни на одной из стадий сложнейших процедур. Несмотря на растущую предвыборную зависимость Центра от губернаторов, в ближайшие полгода он постарается провести грамотную юридическую и имиджевую подготовку прецедентного слияния двух территорий по Коми-Пермяцкому проекту, и в декабре будет проведен как минимум еще один объединительный референдум. У Тюменской области есть шанс стать «второй»...

Светлана Ярославова

2004 г.