

## Объединительный рецидив

На минувшей неделе зам.руководителя администрации президента РФ Владислав Сурков дал официальный старт возобновлению процедуры объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

Полтора года назад, в феврале 2004 года, Сурков уже проводил встречу с руководством двух регионов, аналогичную той, что состоялась в прошлый понедельник. Тогда лидерам двух субъектов был дан совет объединяться побыстрее.

Но в апреле процесс слияния Усть-Орды и Приангарья прервался. За провал прямого указания Кремля крупные региональные политики заплатили креслами. А процессу было придано новое ускорение.

Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (УОБАО) были созданы одновременно в 1937 году. УОБАО сразу же вошел в состав региона-"матки". В 1993 году федеральные власти провозгласили принцип "берите суверенитета, сколько хотите". И устьордынцы возжелали самостоятельности. А Конституция РФ 1993 года свободу округа закрепила, дав ему статус самостоятельного субъекта федерации. У автономии появились свои органы госвласти: администрация, ее глава - высшее должностное лицо, законодательный орган - Дума, свой бюджет, региональные управления органов внутренних дел, прокуратуры и т.д. Но скоро Усть-Орда познала цену свободы. Дело в том, что УОБАО - регион монокультурной экономики. Основное занятие его жителей - сельское хозяйство. У федерального центра, ускорявшего объединение, своя логика. Политическая лояльность национальных автономий обходится ему слишком дорого. По одной из версий, именно этот посыл привел к мысли об укрупнении регионов: нет субъектов-"малышей" - нет необходимости тратить деньги на их поддержку. Это станет головной болью регионов, с которыми они объединятся. При этом регион-"матка", к которому присоединяется "малыш", не только не усиливается - наоборот, слабеет, так как на его бюджет вешают дополнительные расходы. Для Кремля это тоже плюс - ослабевают региональные лидеры, в борьбе с которыми, собственно, и пришел к власти действующий президент в 2000 году.

С 2000 года идея укрупнения регионов начинает активно обсуждаться политиками и СМИ. Появились наметки первого этапа масштабной административно-территориальной реформы: до 2008 года должны быть запущены процессы присоединения всех автономных округов к регионам-"маткам". Понятно, что местным элитам это не может нравиться по определению - ломаются уже устоявшиеся властные структуры, перенаправляются финансовые потоки, сокращается количество чиновничьих должностей категорий "А" и "Б" (глава субъекта федерации, его замы, освобожденные депутаты регионального парламента, председатель избиркома и т.д.).

Для начала им предложили пряник: Кремль пообещал руководителям первых объединяемых регионов поспособствовать в личном карьерном росте. Например, губернатор Пермской области Юрий Трутнев спустя три месяца после референдума об объединении с Коми-Пермяцким АО (состоялся вместе с выборами в Госдуму 7 декабря 2003 года) был назначен министром природных ресурсов РФ. Очень скоро Кремль продемонстрировал и кнут. Среди федеральных экспертов есть мнение, что с губернатором Корякского АО Владимиром Логиновым обошлись так круто (в марте президент отправил его в отставку) не только за провал отопительного сезона, но и за нежелание местной элиты объединяться с соседней Камчаткой. И вот результат: уже 29 апреля Дума Корякского АО в спешном порядке запускает процесс слияния с Камчатской областью.

### И первые станут третьими

С нежеланием объединяться Кремль столкнулся не только в Корякии, но и в Приангарье. Дело в том, что в будущем субъекте федерации по действующему законодательству округ может претендовать только на статус муниципального района. Это значит, что финансовая помощь будет поступать из регионального бюджета на равных с остальными муниципалитетами условиях. Например, в этом году весь фонд финансовой поддержки территорий Приангарья составил чуть более миллиарда рублей. Понятно, что после объединения окружным властям уже не придется рассчитывать на те же деньги, что и сейчас. С этой точки зрения объединение в

нынешних условиях невыгодно. Да и областному руководству оно неинтересно: в результате оно получит район, привыкший к двухмиллиардному бюджету. И недовольство его жителей обратится в первую очередь на "серый дом". Обе стороны просто не видели реальных перспектив объединения. В частности, Валерий Малеев хотя и признавал, что объединяться необходимо, но заявлял, что "нет еще такого шоколада, который заставит устьордынцев объединиться".

Иркутская область и УОБАО попали в списки объединяемых одними из первых и соперничали за первое место только с Пермской областью и Коми-Пермяцким АО. Они одними из первых еще в 2001 году создали комиссии по объединению. Но элиты обоих регионов начали тихо саботировать объединительные инициативы Кремля и работа комиссии сошла на нет. 7 декабря пермяки на референдуме высказались за слияние своих регионов, а 17 апреля нынешнего года идею объединения с Таймыром и Эвенкией поддержали на референдуме жители Красноярского края. Приангарье и Усть-Орда скатились на третье место.

### **Сколько стоит независимость**

Чтобы придать руководству обоих регионов ускорение, за дело взялась администрация президента. В феврале 2004 года прошла неофициальная встреча губернатора Иркутской области Бориса Говорина, спикера Заксобрания Геннадия Истомина, главы округа Валерия Малеева и председателя Думы Ирины Морохоевой с Владиславом Сурковым. На ней стороны договорились о создании рабочей группы под контролем президентской администрации, которая сформирует список условий, на которых регионы готовы приступить к объединению. Практически двум регионам разрешили попросить тот самый "шоколад", о котором говорил Малеев.

Он первым воспользовался предложением и уже 26 марта заявил, что на период объединения округ попросит у федеральных властей поддержать свой агропромышленный комплекс, профинансировать уже начатое строительство объектов социальной сферы и оказать помощь в развитии инфраструктуры села, коммуникаций тепло-, водо- и энергоснабжения сельских поселений. Но самая главная просьба окружных властей заключалась во временном сохранении бюджетной обеспеченности самого округа (около 13 тыс. руб. на одного жителя) в течение всего периода объединения на существующем уровне за счет федеральных дотаций. Все эти мероприятия Малеев оценил в 8 миллиардов рублей. Фактически руководитель УОБАО назвал цену, за которую округ готов отказаться от независимости.

В апреле Борис Говорин заявил, что его регион является "мощным и самодостаточным" и Приангарью от федеральных властей ничего не нужно. А 19 апреля Геннадий Истомин указал на то, что условия все же необходимо выставить: хорошо, если бы федерация помогла достроить мост через Ангару в Иркутске (около пяти миллиардов рублей), реализовать программу газификации региона, реконструировать областную клиническую больницу. Неплохо было бы, по мнению Истомина, передать в управление вновь созданному субъекту 15,5% госпакета акций ОАО "Иркутскэнерго". По мнению Истомина, иначе сложно будет убедить избирателей в области прийти на референдум и проголосовать за объединение.

### **Несбывшийся край**

Однако, по неофициальным данным, предложения спикера губернатором услышаны не были и в итоговый документ - совместное обращение к президенту РФ о создании нового субъекта федерации - вошли по большей части предложения Валерия Малеева и требование о пятнадцатипроцентном пакете акций "Иркутскэнерго". Из обращения следовало, что референдум об объединении должен был пройти 5 декабря 2005 года, а назвать новый регион предполагалось Прибайкальским краем. Текст обращения носил формальный характер - он был согласован с Сурковым заранее. Документ должен был быть ратифицирован 21 апреля на проходящих одновременно заседаниях ЗС и окружной Думы. Но на сессии ЗС обращение было изменено без согласования с окружной администрацией и Владиславом Сурковым. Спикер Геннадий Истомин и председатель комитета по госстроительству Борис Алексеев внесли в документ ряд поправок. В них вошли предложения, уже озвученные Истоминым, а также требование сохранить бюджетную обеспеченность одного жителя Прибайкальского края на уровне УОБАО. Все вместе "потянуло" на 20 миллиардов рублей. Обращение было ратифицировано в последней редакции, что в кремлевской администрации наделало много шума.

Несогласованный вариант вызвал жесткую реакцию со стороны окружных властей. Как объяснял позже Владимир Булыгин, в то время первый заместитель Валерия Малеева, "это огромные расходы федерального бюджета, о которых не было речи ранее. Мы не сумасшедшие, чтобы подписываться под подобным требованием, не согласованным с руководством президентской администрации". Одновременно "в позу" встала часть усть-ордынской элиты. В тот же день на заседании Думы округа, на котором должна была пройти ратификация обращения, семеро оппозиционных главе округа депутатов заявили, что им не нравится

прописанный в предложении статус муниципального района, который получит округ после объединения. Они потребовали изменить его на особый национально-культурный статус. Когда законодатели получили ответ о том, что это невозможно в рамках действующего законодательства, они покинули заседание. Впоследствии Дума округа еще несколько месяцев не могла собраться на заседание, а 19 мая спикер Геннадий Истомина официально признал, что объединение регионов откладывается на неопределенный срок. Это был провал.

## **Стрелочники**

По информации одного из депутатов Законодательного собрания, провал объединения вызвал ярость Владислава Суркова, который возложил всю ответственность на руководство обоих регионов. Якобы он заявил следующее: "Мы их объединим... но с другим руководством". И действительно, первым судьба настигла Геннадия Истомина, который не попал в проходную часть списка "Единой России" на выборах депутатов регионального парламента (прошли 10 октября). Следующим должен был понести ответственность за провал Валерий Малеев, но ему удалось доказать свою непричастность и его простили. Правда, при условии, что он примет максимально деятельное участие в процессе объединения, а после его завершения получит должность в одном из федеральных ведомств и покинет регион. И, наконец, провал объединения все эксперты в голос называют одной из основных причин того, что августе этого года губернатор Борис Говорин не был переназначен. 6 сентября этого года, в предпоследний день руководства областью, Борис Говорин объяснил общественности, почему, на его взгляд, провалилось объединение: "Говорят, что объединение могло быть завершено еще в 2003 году, если бы я пошел на уступки. Мнение Москвы есть кому отстаивать, здесь нужно отстаивать региональный интерес. Мы тогда выставили абсолютно корректные требования, которые федеральный центр должен был учитывать при осуществлении процесса. Итог у объединения должен быть один - улучшение качества жизни населения обоих регионов".

## **Быстрый и назначенный**

Новый губернатор Александр Тишанин еще до того, как Законодательное собрание рассматривало его кандидатуру на сессии 26 августа, показал, что очень хорошо выучил урок предшественника. Он заявил, что объединительный процесс - его приоритетная задача и его необходимо ускорить: до конца этого года назначить дату референдума, и к середине следующего года "вопрос должен быть решен". О том, что контроль со стороны Кремля еще более ужесточится, можно сделать вывод из многочисленных заявлений его представителя - полпреда в СФО Анатолия Квашнина.

В течение последнего месяца он неоднократно говорил, что объединение - это не повод для политических игр, что должны быть экономические предпосылки для слияния регионов. Он их быстро нашел: "В соседней Усть-Орде мяса завалились, а иркутские мясокомбинаты покупают сырье на Алтае и в Монголии". И никакая политическая элита, по мнению Квашнина, не помешает объективному процессу сближения регионов. Что интересно, и глава округа Валерий Малеев понял, что объединяться придется. На инаугурации Тишанина он преподнес новому губернатору символический подарок: картину бурятской художницы, на которой изображена скульптура известного выходца из Усть-Орды Даши Намдакова "Усть-Орда". Подарок глава УОБАО сопроводил многозначительной фразой: "Я дарю вам саму Усть-Орду: пока только на бумаге".

Еще до вступления в должность Александр Тишанин встретился с Валерием Малеевым в управлении ВСЖД. А на следующий день после инаугурации участвовал в совещании с полпредом в СФО Анатолием Квашниным, сенатором от области Дмитрием Мезенцевым, спикером ЗС Виктором Кругловым и представителями политической элиты обоих регионов. О чем они говорили, достоверно неизвестно. На вопрос журналистов, могут ли область и округ рассчитывать хоть на какие-нибудь преференции, выходящий с заседания Анатолий Квашнин ответил уклончиво, сказав, что "несомненно, в случае объединения что-то области понадобится". "Например, нужно будет закончить строительство моста", - предположил он.

В минувший понедельник в Москве состоялась встреча руководства обоих регионов с Владиславом Сурковым. Как рассказал корреспонденту "Конкурента" сам Александр Тишанин, на встрече "обсуждались технические моменты. Был подтвержден срок референдума - это будет весна следующего года". Он пояснил, что Владислав Сурков ничего не сказал о прошлогоднем провале. Спикер ЗС Виктор Круглов после встречи заявил иркутским СМИ, что администрация президента не стала диктовать своих условий объединения. Более того, область сможет претендовать на некоторые преференции, но на какие именно, он не уточнил. По сведениям из источников, близких к участникам встречи, Сурков якобы пообещал решить финансовые проблемы Приангарья (напомним, предполагаемый фактический дефицит консолидированного бюджета области на следующий год составляет 14 миллиардов рублей. - Прим. ред.), но при условии, что объединение пройдет в максимально сжатые сроки. Что руководство обоих регионов и пообещало сделать. Как пояснил Александр Тишанин, областная администрация уже начала подготовку к референдуму, который будет

назначен в ближайшее время.

## **"Как скажет Москва"**

Объединителям предстоит решить несколько очень серьезных проблем. Первая заключается в том, что для референдума необходима явка более 50% избирателей. Если в Усть-Орде она выше даже на региональных выборах, то в области такое массовое голосование возможно только на федеральных выборах: депутатов Госдумы или президента. В следующем году таковых не намечается, а значит, референдум будет не к чему привязать, и тут возникает вторая проблема.

Как признался один из региональных депутатов, попросивший не указывать его имени (иркутские политики опасаются делать публичные заявления по объединению, кроме тех случаев, когда его нужно активно поддержать. - Прим. ред.), руководство региона уехало в Москву с установкой "ничего не просить". "Как скажет Москва, сколько она нам выделит преференций, столько мы и получим. Ни Тишанин, ни Круглов не будут рисковать своей карьерой и выбивать дополнительные преференции", - пояснил наш собеседник. А, как уже было сказано выше, иркутские политики прямо связывают явку на референдуме с объемом преференций для области: чем их будет меньше, тем сложнее будет доказать жителям, например, северных районов, что им необходимо прийти и проголосовать за союз с далекой для них Усть-Ордой.

Третья проблема. Анатолий Квашнин считает, что в результате объединения будет оптимизировано управление регионом и сократится количество чиновников. Эксперты же указывают, что может получиться наоборот. В частности, эксперт Standard & Poor's Алексей Новиков говорит, что "многие не понимают сложности затеянной управленческой перестройки. Управление регионом требует сложившейся системы сдержек-противовесов и профессиональной, слаженной работы чиновников. Перестройка приведет к пересмотру ответственности каждого департамента, и тут свои гарантии. Неизбежным результатом станет отнюдь не повышение уровня жизни местного населения, а падение качества бюджетных услуг. Для проведения преобразований нужны чиновники. Их количество не только не уменьшится, но резко возрастет. Их время будет занято решением логистических вопросов и преобразованием управленческой структуры. Чиновники съедят массу времени и денег, которые можно было бы потратить на полезные дела".

Четвертая проблема. Бурятское население Усть-Орды уже давно беспокоит тема сохранения своего культурного наследия. В частности, вице-президент Всебурятской ассоциации развития культуры Гавриил Богданов уже несколько лет не перестает критиковать идею объединения. Он считает, что если в новом субъекте территория Усть-Орды станет обычным муниципальным районом, то бурятское население очень быстро ассимилируется и исчезнет как "титульный этнос", как это уже произошло с бурятами, проживавшими в центральных районах Иркутской области. Богданов уверен, что лучше придать Усть-Орде статус национальной культурной автономии в составе нового субъекта федерации. Но, как указывает председатель бюджетного комитета ЗС Геннадий Истомина, это практически невозможно, так как нигде - ни в федеральном, ни в региональном законодательстве - особый статус для автономии не предусмотрен. "Для этого придется менять федеральный конституционный закон!" - восклицает Истомина. Он считает, что какие-то особые отношения между округом и руководством области все же могут остаться: "например, у Усть-Орды будет два депутата в ЗС, а не один, или на ее территории будет действовать отдельное управление соцзащиты".

Несмотря на все указанные проблемы, объединяться двум регионам, судя по всему, придется. Александр Тишанин не скрывает своего рвения - что логично, учитывая, что от максимально быстрого и качественного исполнения указания Кремля зависит его политическое будущее. Однако, насколько будут учтены интересы области и округа, при этом станет ясно только тогда, когда будут официально озвучены условия, на которых произойдет слияние регионов.

## **Объединительные технологии**

Объединение регионов предусмотрено Конституцией РФ и статьей 10 Федерального конституционного закона "О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ". В прошлом году в совместном обращении его подписанты так видели этот процесс. Все начинается с референдума, на котором не менее 50% избирателей каждого региона должны высказаться за слияние. Далее идет переходный период, который завершается формированием органов власти нового субъекта. Примерно через год после референдума происходят выборы в законодательный орган края, которые назначает и проводит временная избирательная комиссия, формируемая Центризбиркомом. Его депутаты получают полномочия на пять лет. Они займутся разработкой устава края и должны принять его бюджет на следующий после выборов финансовый год. Что интересно, средства из ФФПР будут выделяться отдельно еще год после вступления в действие бюджета края. Собственно объединение федеральных трансфертов из ФФПР и будет знаменовать собой окончание

процесса объединения регионов. ЗС Иркутской области и Дума УОБАО будут действовать до первой сессии вновь образованного регионального парламента. Решения они должны принимать совместно и большинством голосов от их общего числа. Губернатор и глава администрации округа действуют до вступления в должность главы краевой администрации. Депутаты Госдумы от области и округа, избранные по одномандатным округам, оставляют за собой свои мандаты до следующих выборов в нижнюю палату российского парламента. А вот полномочия членов Совета Федерации прекращаются с момента назначения сенаторов от Законодательного собрания и администрации края.

Автор: Дмитрий Еловский © Babr24.com ПРИБАЙКАЛЬЕ, ИРКУТСК 👁 4817 28.09.2005, 23:42 📌 279  
URL: <https://babr24.com/?ADE=24700> Bytes: 19737 / 19688 Версия для печати Скачать PDF

👍 Порекорендовать текст

Поделиться в соцсетях:

**ДРУГИЕ СТАТЬИ В СЮЖЕТЕ:** ["ОБЪЕДИНЕНИЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ И УОБАО"](#)

Также читайте эксклюзивную информацию в соцсетях:

- Телеграм
- Джем
- ВКонтакте
- Одноклассники

Связаться с редакцией Бабра в Иркутской области:  
[irkbabr24@gmail.com](mailto:irkbabr24@gmail.com)

Автор текста: **Дмитрий Еловский.**

#### НАПИСАТЬ ГЛАВРЕДУ:

Телеграм: @babr24\_link\_bot  
Эл.почта: [newsbabr@gmail.com](mailto:newsbabr@gmail.com)

#### ЗАКАЗАТЬ РАССЛЕДОВАНИЕ:

эл.почта: [bratska.net.net@gmail.com](mailto:bratska.net.net@gmail.com)

#### КОНТАКТЫ

Бурятия и Монголия: Станислав Цырь  
Телеграм: @bur24\_link\_bot  
эл.почта: [bur.babr@gmail.com](mailto:bur.babr@gmail.com)

Иркутск: Анастасия Суворова  
Телеграм: @irk24\_link\_bot  
эл.почта: [irkbabr24@gmail.com](mailto:irkbabr24@gmail.com)

Красноярск: Ирина Манская  
Телеграм: @kras24\_link\_bot  
эл.почта: [krasyar.babr@gmail.com](mailto:krasyar.babr@gmail.com)

Новосибирск: Алина Обская  
Телеграм: @nsk24\_link\_bot  
эл.почта: [nsk.babr@gmail.com](mailto:nsk.babr@gmail.com)

Томск: Николай Ушайкин

Телеграм: @tomsk24\_link\_bot  
эл.почта: tomsk.babr@gmail.com

[Прислать свою новость](#)

#### **ЗАКАЗАТЬ РАЗМЕЩЕНИЕ:**

Рекламная группа "Экватор"

Телеграм: @babrobot\_bot

эл.почта: eqquatoria@gmail.com

#### **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:**

эл.почта: babrmarket@gmail.com

[Подробнее о размещении](#)

[Отказ от ответственности](#)

[Правила перепечаток](#)

[Соглашение о франчайзинге](#)

[Что такое Бабр24](#)

[Вакансии](#)

[Статистика сайта](#)

[Архив](#)

[Календарь](#)

[Зеркала сайта](#)