

«10 знаковых событий в истории современной Тюменской области»

к 75-летию со дня образования Тюменской области

Приближается 75-летие со дня образования Тюменской области – 14 августа 2019 года.

Как правило, в юбилейные даты принято оглянуться назад: проанализировать прошлое, посмотреть настоящее и заглянуть в будущее.

Историю развития Тюменской области мы рассматриваем с конца XVI века, когда вследствие похода дружины Ермака современная территория области была присоединена к России.

14 августа 1944 года Указом Президиума Верховного Совета СССР образована Тюменская область в составе Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) в существующих сегодня территориальных границах. Образование области связано с рядом объективных факторов. В годы Великой Отечественной войны на территорию области были эвакуированы промышленные предприятия, научные и образовательные учреждения, общественные и государственные организации. Это существенно увеличило экономический потенциал – так объем промышленного производства в 1944 году вырос в три раза по сравнению с 1940 годом. Другим фактором образования области являлась политика советского руководства разукрупнения областных и краевых административно-территориальных образований. К 1945 году в составе РСФСР было образовано 14 новых областей.

Следующий период в развитии Тюменской области – создание нефтяной и газовой провинции, оказавшей огромное влияние на экономическое развитие Советского Союза и Российской Федерации.

Уже в 1948 году в Тюмени была создана первая нефтеразведочная экспедиция. В 1953 году ударил Березовский газовый фонтан, в 1960 году – первый фонтан нефти в Шаимском нефтегазоносном районе, в 1961 году – нефтяной фонтан в Среднем Приобье (Мегионское, Усть-Балыкское месторождение), в 1965 году – на Самотлорском месторождении. В октябре 1971 года открыто нефтегазоконденсатное месторождение в Ямальском районе Ямало-Ненецкого автономного округа, названное впоследствии Бованенковское.

Успех геологоразведчиков мы обоснованно связываем с именами великих наших земляков – Эрвье Ю.Г., Ровнин Л.И., Салманов Ф.К., Нестеров И.И., Подшибякин В.Т. и многих их соратников.

Развитие нефтегазовой промышленности в Тюменской области обеспечено самоотверженным трудом многих специалистов в нефтегазодобывающей сфере, строителей, партийно-советских руководителей.

Но бесспорно организаторы и руководители Главных управлений – Муравленко В.И., Аржанов Ф.Г., Кузоваткин Р.И., Черномырдин В.С. и руководители области – Щербина Б.Е., Богомяков Г.П., Протозанов А.К., Бахилев В.В.

Да, добываемые в Тюменской области нефть и газ работали в основном на Союз Советских Социалистических Республик, в малой доле на Российскую Федерацию. В Тюменской области строились поселки и города, но главная задача в них – размещение рабочей силы для работы на нефтяных и газовых

месторождениях, для строительства жилья и незначительного числа объектов социальной сферы.

В сельском хозяйстве области часть доходов нефтегазовых предприятий направлялась на создание и деятельность подсобных сельскохозяйственных предприятий для обеспечения продуктами работников этих предприятий. Я говорю об этом по собственному опыту, так как в 1971 - 1983 годах жил и работал в городе Нижневартовске, а в 1984 - 1990 годах – в городе Сургуте. Мое поколение на себе испытало уровень обеспечения социальными объектами: детскими садами, школами, кинотеатрами, спортивными сооружениями и качеством благоустройства городов и поселков. Основной лозунг того периода времени «Нефть и газ – Родине».

Следующий период в истории Тюменской области (1990 год - н.в.) связан с распадом Союза Советских Социалистических Республик, статусом Российской Федерации как суверенным государством и изменением правового статуса Тюменской области от административно-территориальной единицы Российской Федерации к статусу «субъект Российской Федерации» – государственного образования в составе России.

На современном этапе истории области, на мой взгляд, необходимо выделить десять ключевых событий, оказавших непосредственное влияние на социально-экономическое развитие, правовой статус области и автономных округов, входящих в ее состав.

Первое событие (1990 - 1991 годы) – выборы народных депутатов Тюменского областного Совета народных депутатов XXI созыва, проходившие в марте 1990 года. Проходили впервые в советской избирательной системе на альтернативной (конкурсной) основе, когда на одно место претендовали два и более кандидата.

Вновь избранный Тюменский областной Совет состоял из 75 % членов и кандидатов в члены КПСС и 25 % из беспартийных. Народные депутаты были избраны жителями, проживающими как на юге области, так и проживающими в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, находившихся в составе Тюменской области.

Новое руководство областного Совета (председатель – Шафраник Ю.К., заместитель председателя – Ульянов В.И.), опираясь на поддержку депутатов, повело политику борьбы за экономическую самостоятельность региона в целях получения права на доходы от добываемых нефти и газа населением области.

Начиная с середины шестидесятых годов до 1990 года на территории области было добыто 5,4 миллиарда тонн нефти и 4,5 триллиона кубометров газа. Диктат союзного центра и ведомственность не способствовали сбалансированному развитию области, структура экономики носила однобокий характер.

Финансирование социальной сферы из союзного центра и ведомств осуществлялось по остаточному принципу. Без учета этих особенностей было сложно понять стремление Тюменского областного Совета народных депутатов к большей экономической независимости от центра, проявившееся сначала у руководства областного Совета, а затем овладевшее умами всего депутатского корпуса.

В ноябре 1990 года областной Совет принимает «Концепцию перехода Тюменской области на принципы самоуправления в условиях формирования рыночной экономики», в основу которой был положен механизм платности недропользования в интересах населения области и автономных округов. Полученные средства от добытых на территории нефти и газа должны были направляться на развитие здравоохранения, образования, социальную

поддержку населения, развитие сельского хозяйства, развитие малого и среднего бизнеса.

Решительная позиция областного Совета и постоянная работа руководителей областного Совета с органами государственной власти Российской Федерации привели к поддержке предложений в «именном» Указе Президента РСФСР от 19 сентября 1991 года № 122 «О развитии Тюменской области», которым предусматривались разработка и принятие Программы развития Тюменской области, предоставление права на формирование и свободное использование территориального фонда товарных и сырьевых ресурсов в объеме 10 % от общего производства нефти и газа и 10 % другой продукции, производимой предприятиями, расположенными на территории области и автономных округов для обеспечения социально-экономического развития региона. Также в Указе содержался пункт об ускорении рассмотрения Верховным Советом РСФСР проектов законов, предусматривающих взимание платы за пользование природными ресурсами.

Второе событие – разработка Тюменским областным Советом народных депутатов проекта федерального закона «О недрах», внесение его в Верховный Совет РСФСР и принятие его Верховным Советом 21 февраля 1992 года. Проект федерального закона в статье 42 закреплял поступление платежей за добычу углеводородного сырья: местный бюджет – 30 %, бюджет субъекта Российской Федерации – 30 %, федеральный бюджет – 40 %, но половина из федеральной доли (20 %) остается в бюджете субъекта Российской Федерации, в состав которой входит автономный округ. Таким образом, на территории Тюменской области оставалось 80 % платежей за добычу нефти и газа на территории области и автономных округов.

Но проблема в получении этих платежей в бюджеты уже заключалась в том, что Верховный Совет приостановил действие статьи 42 Федерального закона «О недрах» и только после жестких требований Тюменского областного Совета к Верховному Совету, в том числе и по приостановлению предприятиями области налоговых платежей в федеральный бюджет, Верховный Совет принял решение о вступлении статьи 42 в действие.

Третье событие – подписание федеративного договора «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» 31 марта 1992 года (подписали председатель областного Совета Ульянов В.И. и глава Администрации Тюменской области Шафраник Ю.К.).

Важность события в том, что, во-первых, подписав указанный Договор, Тюменская область заявила на государственно-правовой статус субъекта Российской Федерации. Во-вторых, в ситуации, когда автономные округа, в том числе Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий подписывали федеративный договор отдельно с краями и областями, в текст Договора автономных округов по инициативе Тюменского областного Совета в пункте 2 статьи 2 было включено положение о том, что «органы государственной власти автономных округов осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции в соответствии с законами Российской Федерации, договорами с краями, областями, в которые входят автономные округа».

Значимость данного пункта статьи 2 федеративного Договора была обусловлена политикой руководителей автономных округов выйти из состава краев и областей, поэтому подписание Договора руководителями автономных округов с формулировкой, устанавливающей факт вхождения автономных округов в состав краев и областей, было крайне важно политически.

Четвертое событие – разработка и принятие пятой Конституции России в июне – декабре 1993 года. В состав Конституционного Сопровождающего Собрания по доработке проекта новой Конституции России по должности входили: председатель Тюменского областного Совета народных депутатов Ульянов В.И., глава Администрации Тюменской области Рокецкий Л.Ю. (делегировал вместо себя своего заместителя Конева Ю.М.). Позднее в его состав по решению областного Совета были включены Чеботарев Г.Н. и Кириллов В.Ф. – ученые-юристы Института государства и права Тюменского государственного университета. По предложению Тюменского областного Совета, поддержанному восемью краями и областями, в состав которых входили автономные округа, Конституционное Собрание приняло редакцию части 4 статьи 66 проекта Конституции Российской Федерации «Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти края или области».

Данная норма была поддержана представителями автономных округов – членов Конституционного Собрания при условии, что в проекте Конституции будет норма: часть 3 статьи 66 в редакции «По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон автономной области, автономного округа». Обе нормы вошли в текст действующей Конституции Российской Федерации.

Пятое событие – избрание первого созыва законодательного (представительного) органа государственной власти Тюменской области в апреле 1994 года.

В связи с принудительным роспуском Президентом Российской Федерации Ельциным Б.Н. Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации в октябре 1993 года законодательное регулирование порядка проведения выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлялось Указами Президента Российской Федерации.

9 октября 1993 года Президент России Ельцин Б.Н. подписал Указ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления», в соответствии с которым предписывалось упразднить Советы народных депутатов на региональном уровне (края, области, автономного округа) и провести выборы в новые уже законодательные (представительные) органы регионов.

Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий окружные Советы народных депутатов приняли решения о самороспуске. Тюменский областной Совет принял решение о сокращении срока полномочий до избрания и начала работы вновь избранного законодательного (представительного) органа власти области.

Указом Президента Российской Федерации Ельцина Б.Н. 6 ноября 1993 года утверждено Положение о выборах в представительные органы государственной власти края, области, автономного округа, согласно которому представительный орган власти Тюменской области избирался только населением юга области, без участия населения Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Это означало, по сути, раздел Тюменской области на три части: юг области – Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

По инициативе Тюменского областного Совета народных депутатов (председатель Совета – Ульянов В.И.) в «Основные положения о выборах

в представительные органы государственной власти края, области, автономной области, автономного округа», утвержденного Президентом России Ельциным Б.Н., был включен пункт 4 статьи 3 в редакции: «Выборы в представительные органы государственной власти краев и областей, в состав которых входят автономные округа, проводятся на всей территории края, области, включая территорию соответствующих автономных округов».

10 ноября 1993 года областной Совет народных депутатов принял «Положение о выборах в представительный орган государственной власти области», установив численность депутатов – 25, избираемых по одномандатным округам, и закрепив в пункте 3.3: «Выборы в представительный орган государственной власти области проводятся на всей территории области, включая территорию Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов». Была назначена дата выборов – 6 марта 1994 года.

6 апреля 1994 года состоялось первое заседание вновь избранного законодательного (представительного) органа государственной власти Тюменской области, на котором было установлено его название – «Тюменская областная Дума» и принято решение: «Считать Тюменскую областную Думу правопреемником Тюменского областного Совета народных депутатов XXI созыва – прежнего представительного органа государственной власти области».

Из 25 избранных депутатов 14 были избраны жителями Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Председателем Думы был избран Барышников Н.П. (Ханты-Мансийский автономный округ), его заместителями – Сайфитдинов Ф.Г. и Третьяков В.Н. (избраны жителями Ямало-Ненецкого автономного округа). В числе депутатов были такие авторитетные лица как Богданов В.Л. – генеральный директор АО открытого типа «Сургутнефтегаз», Городилов В.А. – генеральный директор АО открытого типа «Ноябрьскнефтегаз», Кондратюк А.Т. – генеральный директор ОАО «Кондпетролеум».

Шестое событие – в связи с вступлением в действие пятой Конституции Российской Федерации и содержащейся в ней части 4 статьи 66, устанавливающей вхождение автономного округа в состав края, области, перед первой Думой области встал вопрос: как выстраиваются отношения области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов?

В конституционной норме ответ на этот вопрос был отнесен к федеральному закону и Договору между органами власти области и автономных округов.

Руководители области (Рокецкий Л.Ю.), Ханты-Мансийского автономного округа (Филипенко А.В.), Ямало-Ненецкого автономного округа (Неелов Ю.В.) не смогли договориться по принципиальным положениям Договора.

Тюменская областная Дума в этой ситуации пошла по пути разработки и внесения в Государственную Думу проекта федерального закона «Об основах отношений края, области и автономного округа, находящегося в их составе». Такая позиция областных законодателей разделялась и Главой Администрации области Рокецким Л.Ю. Разработка проекта закона была поручена ЗАО «Центр стратегии регионального развития», которое возглавлял бывший председатель Тюменского областного Совета Ульянов В.И.

Разработанный проект федерального закона содержал принципиальные положения, что территория автономного округа, входящего в состав края, области, является частью территории соответствующего края, области (статья 5 проекта), что на территории автономного округа действуют законы и иные

правовые акты соответствующего края, области, принятые в пределах их полномочий, предоставленных федеральными законами и соглашениями с автономным округом (часть 2 статьи 5 проекта).

Формирование органов государственной власти края, области проходит с участием всего населения края, области, в том числе и проживающих на территории автономного округа (статья 21 проекта).

17 ноября 1995 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла законопроект в первом чтении. Докладчиком по законопроекту выступал Ульянов В.И.

18 декабря 1996 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла указанный закон в окончательном третьем чтении.

Поскольку вначале законопроект встретил серьезное сопротивление представителей автономных округов, 18 сентября 1995 года Тюменская областная Дума приняла решение об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу о толковании положений части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации.

Седьмое событие – рассмотрение обращения Тюменской областной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации и решение Конституционного Суда.

В июне 1997 года Конституционный Суд Российской Федерации приступил к рассмотрению обращения Тюменской областной Думы по официальному толкованию статьи 66 Конституции Российской Федерации.

Тюменскую область во время этого процесса представляли председатель областной Думы Барышников Н.П. (от законодательной власти), заместитель губернатора Конев Ю.М. (от исполнительной власти) и член-корреспондент РАН, доктор юридических наук Керимов Д.А.

14 июля 1997 года Конституционный Суд вынес Постановление № 12-П по делу о толковании содержащейся в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области, которым давал ответ на вопрос «чем и как входит автономный округ в состав края, области».

Конституционный Суд в своем постановлении указал, что автономный округ, будучи равноправным субъектом Российской Федерации, одновременно составляет часть другого субъекта Федерации – края, области, в состав которого он входит, что автономный округ входит в состав края, области территорией, населением, но при этом автономный округ является равноправным, самостоятельным в реализации своих полномочий субъекта Российской Федерации.

Президент Российской Федерации Ельцин Б.Н. в связи с принятием указанного постановления Конституционного Суда отклонил принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации федеральный закон «Об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами». Но следует отметить, что принципиальные положения федерального закона полностью совпадают с содержанием Постановления Конституционного Суда.

Восьмое событие – выборы Губернатора Тюменской области Собянина С.С. в январе 2001 года.

Во-первых, это были первые выборы Губернатора Тюменской области в современной истории региона (с 1990 года), когда Губернатор области был избран при активном участии населения, проживающего в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах (соответственно, 55,6 % и 41,5 %).

На первых выборах Губернатора области Рокецкого Л.Ю. в декабре 1996 года население автономных округов не участвовало в выборах, хотя Указом Президента Российской Федерации Ельцина Б.Н. от 13 сентября 1996 года предписывалось обеспечить участие в выборах Губернатора области избирателей, проживающих в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах. Победа Собянина С.С. позволила сдвинуть с мертвой точки проблему взаимоотношений «область – автономные округа».

Девятое событие – принятие федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому из совместного ведения России и субъектов Российской Федерации (статья 72 Конституции Российской Федерации) органам власти передавалось 41 полномочие с увеличением бюджета субъектов Федерации за счет перераспределения налоговых поступлений в пользу субъектов Федерации.

Федеральный закон № 95-ФЗ отдельно урегулировал передачу полномочий и их финансовое обеспечение в отношении краев, областей и входящих в их состав автономных округов. Так, из 41 передаваемого полномочия автономному округу передавалось на исполнение 17, а 24 полномочия – органам власти края, области, в состав которых входят автономные округа. Финансовые ресурсы на реализацию 24 полномочий также передавались краям, областям.

Вместе с тем, федеральный законодатель допускал возможность органам власти края, области передавать полномочия и финансовое обеспечение органам власти автономного округа на основе заключенного между ними договора. Но если договор не заключался, то полномочия и финансовые ресурсы оставались у края, области.

Активное участие в разработке указанного федерального закона принимал Губернатор области Собянин С.С., а при его прохождении в Государственной Думе – депутаты Государственной Думы Райков Г.И. и Конев Ю.М.

Десятое событие – заключение Договора и Программа «Сотрудничество».

Введение в действие указанных выше норм Федерального закона № 95-ФЗ от 4 июля 2003 года установлено было с 1 января 2005 года. Таким образом, на решение вопросов, отнесенных Федеральным законом к регулированию Договором между органами власти края, области и автономного округа, ушло полтора года.

Для подготовки предложений о реализации полномочий, переданных области Федеральным законом № 95-ФЗ от 4 июля 2003 года, по распоряжению Губернатора Тюменской области Собянина С.С. была создана Рабочая группа, которую возглавил Вице-Губернатор Тюменской области Якушев В.В. Перед ней была поставлена задача выработать предложения, обеспечивающие максимальную эффективность реализации переданных полномочий.

Окончательный вариант Договора был составлен и согласован в течение последних полутора недель. По нему до 2010 года округа будут осуществлять на своих территориях все полномочия по предметам совместного ведения без исключения. Область вправе разрабатывать и реализовывать общие для всех трех регионов программы развития по вопросам социальной поддержки населения, дорожного строительства и т.д. При этом в областной бюджет будет

зачисляться 100 % поступлений от углеводородного НДПИ, а также 29,5 % от положенных округам поступлений от налога на прибыль.

9 июля 2004 года Корепанов С.Е. – председатель Тюменской областной Думы, Собянин С.С. – Губернатор Тюменской области, Сондыков В.С. – председатель Думы Ханты-Мансийского автономного округа, Филипенко А.В. – Губернатор Ханты-Мансийского автономного округа, Харючи С.Н. – председатель Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, Неелов Ю.В. – Губернатор Ямало-Ненецкого автономного округа подписали между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа Договор о разграничении полномочий, переданных области Российской Федерацией. Механизмом реализации Договора стала разработанная и принятая Программа «Сотрудничество».

Договор действует до 2025 года.

Завершаю аналитический материал оценкой, данной Якушевым В.В. – Губернатором Тюменской области 2005 – 2018 годов, в настоящее время – федеральным министром:

«Сегодня Тюменская область – один из наиболее динамично развивающихся регионов Российской Федерации, лидер в сфере социальных инноваций, край нефти и газа.

Ямал, Югра и Тюменская область занимают лидирующие позиции среди российских регионов во многих рейтингах. В частности, по уровню жизни населения, привлечению инвестиций, созданию благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, эффективности деятельности органов власти и информационной открытости.

Тесные партнёрские отношения между югом и севером области позволяют уверенно двигаться вперёд даже в самых сложных условиях.

Наши территории связывают не только масштабные экономические и социальные проекты. Мы неразрывно связаны между собой многими тысячами человеческих судеб.

Последние годы стали самыми результативными в новейшей истории Тюменской области. Причем не только по формальным статистическим и экономическим показателям – кардинальные перемены к лучшему произошли в качестве жизни и социальном самочувствии тюменцев и жителей автономных округов».

*В.И. Ульянов,
заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук.*