

там, где градообразующие предприятия дают наибольшие средства в бюджет муниципального образования, выстраивать договорные отношения становится все сложнее. Вы знаете, что в недрах Госдумы обсуждался проект закона о муниципальном образовании на основе промышленного градообразующего предприятия. Он где-то "упал", его нигде не видно. Федеральные законы уже сегодня предусматривают обязательные контракты в сфере государственных поставок и государственного заказа. Однако в сфере создания условий установления гарантий для населения, осуществляющего местное самоуправление территорий и городов, образованных на базе градообразующих предприятий, такого движения нет. То есть государство, принимая закон, как бы создает условия безопасности для себя с учетом работы этого предприятия и возможности выполнения им каких-то дополнительных задач, а для органов местного самоуправления, муниципальных образований, где расположены градообразующие предприятия, оно этих условий не создает.

Хочу еще сказать, что у нас нет стратегии развития и освоения Севера. Сегодня муниципальные образования действуют как волнорезы, которые нивелируют недостаточно хорошие решения, принимаемые сверху. Мы успокаиваем население: "Спокойно, есть еще время, мы потерпим, возможно, будут изменения". В плане принимаемых законодательных актов просто необходимо учитывать наработанные предложения Конгресса муниципальных образований, союза городов Заполярного Севера, малых городов, больших городов России. Тогда мы сможем выйти на нормальный уровень работы органов местного самоуправления.

Г.Н. Чеботарев,

*директор Института государства и права
Тюменского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор*

Все или по крайней мере большинство выступавших выходили за рамки темы сегодняшнего "круглого стола". Да это, видимо, и неизбежно, поскольку территориальная основа органично связана и с природой местного самоуправления, и со статусом, и с его финансовыми и экономическими основами, и с компетенцией органов местного самоуправления. Тем не

менее, абстрагируясь от этого комплекса проблем, я хотел бы все-таки остановиться на территориальной организации местного самоуправления. Еще и потому, что эта проблема особенно остро встала в нашей, Тюменской области, нашем сложно-устроенном субъекте Российской Федерации.

Дискуссия о том, какая модель территориального устройства является наиболее удачной с экономической точки зрения, возникла давно. Я присутствовал на Конституционном совещании, на котором тоже жаростно спорили. Но в итоге ведь пришли к выводу: в Конституции следует записать, что местное самоуправление организуется в поселках, в селах, в городах, то есть по поселенческому принципу. Этот принцип был положен в основу конституционного регулирования местного самоуправления. Сейчас же в Тюменской области очень эмоционально, остро главам сельских муниципальных образований предлагается (это обсуждается и журналистами, и руководителями сельскохозяйственных предприятий) чуть ли не опять всем строем укрупняться, объединяться, создавать районные муниципальные образования — дескать, с точки зрения экономической эффективности они более пригодны для нашего региона.

На самом деле, мне кажется, нет еще глубоких исследований того, какая же модель, какой же тип муниципального образования в России, да и у нас, в Тюменской области, наиболее целесообразны. Думается, и мы сегодня не дадим однозначного ответа, точно так же, как до сего дня не дали ответа представители юридической, социологической, экономической, управленческой науки. Каждый высказывает свое мнение и считает, что оно должно быть превалирующим. По-видимому, надо не просто проехать по районам, повстречаться с главами муниципальных образований и сделать вывод о том, что их надо укрупнять. Видимо, нужно провести более серьезный, основательный экономический анализ, провести социологические исследования, чтобы потом принять такое решение.

И еще. Предположим, законодательным органом власти субъекта Федерации, в частности, нашей областной думой, все-таки будет принято такое решение. Но не надо забывать, что муниципальные образования укрупняются, реорганизуются, преобразуются, их границы изменяются с учетом мнения населения. А значит, мы должны будем втягивать все население, скажем, юга Тюменской области в обсуждение вопроса, какая модель, какой тип муниципального образования наиболее пригодны для наших условий.

Возьму на себя смелость сформулировать несколько тезисов по этой конкретной проблеме.

Отдав приоритет в организации местного самоуправления поселенческому принципу, ни Конституция, ни наши областные законы не исключали и не исключают до сегодняшнего дня возможность создания районных объединенных, укрупненных единых муниципальных образований. И никто не помешал тому же Уватскому району конституционным путем провести референдум во всех сельских муниципальных образованиях и принять решение о создании объединенного муниципального образования. Но ведь надо учитывать действительные интересы населения. А кто мне может сказать твердо, что интересы населения Уватского района не отличаются от интересов, допустим, Тюменского района, где есть такие крупные сельские муниципальные образования, как Боровский, Богандинский, которые, как я понимаю, не хотят объединяться? Что же, их надо принуждать к этому? Надо, что ли, инициировать этот процесс?

По всей видимости, главный вопрос, который стоит в связи с этим: будет ли в области многообразие в системе территориальной организации местного самоуправления или же все это будет унифицировано? У нас уже была унификация, были местные советы с громадным опытом работы (я не иронизирую), который можно и нужно использовать. Но ведь это была система советов снизу доверху, подчиненных друг другу по вертикали. И если уж говорить о прежней системе, то вы должны помнить, что ни один принципиальный вопрос не решался без предварительного согласования с исполкомом вышестоящего совета. Ни одно структурное подразделение, допустим, в исполкоме районного совета не могло быть создано вопреки указу Президиума Верховного Совета РСФСР, который регулировал структуру каждого из этих органов. Вот к чему приводила такая унификация.

Может быть, эта аналогия и неуместна в данном случае, но думается, выбор конкретной модели, конкретного типа муниципального образования, хотя и обусловлен местными традициями и особенностями (несомненно, он ими обусловлен), на самом деле жестко детерминирован. Ведь именно население должно принять участие в выборе. Мы не спрашивали у населения несколько лет назад, какими у нас будут муниципальные образования. Приняли закон, организовали сельские муниципальные образования, и только потом появились Заводоуковское, Уватское муниципальные образования. И сейчас можно

идти по этому пути. Но, с другой стороны, ведь действительно надо изучать мнение населения и учитывать его.

В Тюменской области — сложившаяся система самоуправления. В ней можно насчитать как минимум пять различных типов муниципальных образований. И разве это плохо? Действительно, в условиях наших северных автономных округов с их громадными расстояниями, необходимостью регулировать сложнейшие вопросы освоения северных территорий, организовывать нефтегазодобычу, выстраивать отношения с крупнейшими нефтегазодобывающими предприятиями, наверное, уместно было принять решение о такой модели, как районное муниципальное образование. Но на юге Тюменской области могла быть и другая модель. Такое разнообразие, мне кажется, как раз и позволяет населению проявлять инициативу. Это разнообразие позволяет дифференцированно подходить к решению вопросов местного значения.

Далее, мне хотелось бы затронуть частный вопрос. В названии сельских муниципальных образований, допустим, фигурирует привычное уже для нас словосочетание "сельский совет". Но в этом названии есть некоторая двусмысленность: ведь сельским советом в некоторых регионах называют и представительный орган местного самоуправления. То есть происходит определенная путаница. И правы, мне кажется, те, кто у себя образовал муниципальные округа или сельские округа, дабы избежать этой двусмысленности.

И последнее, на чем я хотел бы остановиться в своем выступлении. Это касается предлагаемой редакции рекомендаций нашего "круглого стола". Речь идет о разграничении полномочий, о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Для Тюменской области это особенно актуально, в частности для юга Тюменской области, где существует, как вы знаете, много сельских муниципальных образований, а в районах — территориальные подразделения администрации Тюменской области, осуществляющие государственные функции. Поэтому еще несколько лет назад Тюменской областной Думой был принят закон о разграничении полномочий по предметам совместного ведения между органами госвласти и органами местного самоуправления. Хотел бы сказать, что и в то время, и сейчас он не противоречил и не противоречит федеральному законодательству, потому что на практике совместные полномочия и совместные предметы ведения действительно должны быть разграничены.

Проблема заключается не только в этом. В частности, в проекте рекомендаций предлагается записать, что следует установить федеральным законом обязательную компетенцию. Я бы предложил заменить слово "обязательную" на слово "исключительную" — исключительную компетенцию местного самоуправления в зависимости от типа муниципального образования. Что это значит? У районного муниципального образования, допустим Уватского, будет больший объем полномочий на своей территории, чем у Сорокинского сельского муниципального образования. А как же равноправие граждан в осуществлении прав местного самоуправления на решение местных вопросов? Думается, идти надо по другому пути. Дифференцировать объем полномочий надо в зависимости от типа муниципальных образований, но наделяя тот или иной тип муниципального образования отдельными государственными полномочиями. Совершенно правильно поступил Уватский район, когда внес в Тюменскую областную Думу проект закона о делегировании полномочий, о передаче значительной части государственных полномочий на территорию Уватского района. И в первом чтении этот законопроект уже принят. Думается, именно в этом пример творческого отношения к законодательной работе, который на протяжении уже ряда лет показывает Тюменская областная Дума.

А вот что хотелось бы мне сказать конкретно по проекту рекомендаций. Я передал записку, но желательно, чтобы она была не только прочитана, но и услышана. Думается, пункт 7 рекомендаций нужно дополнить следующим предложением: ускорить рассмотрение и принятие Федерального закона "О территориальном общественном самоуправлении в Российской Федерации". Не буду говорить о значимости этого закона, просто скажу, что он необходим субъектам Федерации.

Д.В. Шишкин,

консультант Центра фискальной политики, г. Москва

Поскольку термин "фискальный" у нас не совсем устоялся и у многих слышащих это слово от него мороз по коже, хотел бы сразу уточнить, что под термином "фискальная политика" понимается просто-напросто бюджетно-налоговая политика. Если говорить конкретно, то наш центр в основном занимается