

СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

Термин муниципальное образование впервые официально появился в Гражданском кодексе РФ 1994 года, и предполагал «особое лицо публичного права», наряду с Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации. Понятие муниципального образования включало в себя как отдельные поселения - муниципальные образования, так и населенные территории (районы) - муниципальные образования. Разницы в статусе поселений (например, различия в численности) не учитывались. Предполагался огромный список муниципальных образований.

Вместе с тем, законодательство 1995 г. предоставило субъектам выбор вариантов территориальной организации местного самоуправления. Их может быть огромное многообразие. По данным Госкомстата РФ муниципальное устройство России до и после принятия нового Федерального закона 131-ФЗ представлено в таблице 1.

В России только 12% от общего числа муниципальных образований представлены были районным уровнем. В Российской Федерации только двадцать семь субъектов (включая Карелию) выбрали данную систему. Это один из самых простых вариантов организации местного самоуправления, основу которого представляют муниципальные образования двух типов и местное самоуправление осуществляется только в рамках административных районов или городов с подчиненными им населенными пунктами. В других субъектах РФ использованы более сложные схемы муниципального устройства.

Законодательно была предусмотрена возможность вхождения одних муниципальных образований в состав других, например, городов, поселков городского типа в районы. Разграничение между ними предметов ведения, полномочий, объектов муниципальной собственности, источников доходов местных бюджетов осуществляется законами субъектов Российской Федерации. В России 32 субъекта (включая Карелию) работают по данной схеме. Этот под-

ход порождает много организационно-управленческих проблем, в основном, связанных с реализацией полномочий органов местного самоуправления.

Таким образом, опыт реализации института местного самоуправления в нашем регионе был реализован только на уровне административных районов и городов.

Анализ «истории вопроса» становления местного самоуправления в России, свидетельствует о том, что к моменту реализации Федерального закона 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", принципиальные вопросы относительно формирования института местного самоуправления, поставленные в законодательстве 1991 г. были аннулированы. Следует отметить, что в постсоветской России местное самоуправление стало формироваться на основе и в недрах советской системы местного управления, которая была местной государственной властью, частью единой государственной власти.

В Карелии до вступления в силу 131-ФЗ Карелии функционировало 19 муниципальных образований, также Вепсская национальная волость.

В настоящее время в России нет ясного понимания роли местного самоуправления в обществе, населением оно рассматривается как орган государственного управления, институционально же представляет альтернативу государственному управлению, публичную власть.

Основы развития местного самоуправления, предусмотренные Федеральным законом 1995 года и деятельность на их основе муниципальных образований, породили целую группу проблем в развитии местного самоуправления.

Таблица 1.

Муниципальное устройство

Российская Федерация		Республика Карелия	
До реформы 2003 г.	После реформы 2003 г.	До реформы 2003 г.	После реформы 2003 г.
11599 муниципальных образований, из них:	31 300 муниципальных образований, из них	19 муниципальных образований	127 муниципальных образований
1488 – районы	1 868 – муниципальные районы		15 муниципальных районов
591 – города	1090 – городские поселения		2 городских округа
8791 – сельсоветы	28 340 – сельские поселения		22 городских поселения
210 – сельские населенные пункты			87 сельских поселений

Выделим две из них:

1. Разнобой в правовом регулировании местного самоуправления в субъектах Федерации. В одних регионах, включая Карелию, использован только территориальный принцип организации муниципальных образований (только в районах и в городах областного значения), вследствие чего население было лишено основных достоинств местной власти - приближенности и доступности. В других только поселенческий принцип, что заметно снизило качество и эффективность решения общих (межмуниципальных) задач (тем более, что возможность межмуниципальной, межпоселенческой кооперации Федеральный закон не предусматривал).

2. Финансово-экономические основы местного самоуправления были сформулированы в нем в самом общем виде. Предполагалось, что они будут урегулированы другими федеральными законами, принятыми в развитие базового Федерального закона. Но Федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" был принят только в 1997 году. Несовпадение норм федерального закона о финансовых основах местного самоуправления с рядом положений принятых вскоре Бюджетного и Налогового кодексов привело к тому, что данный Закон перестал выполняться в значительном объеме. Так и не были приняты федеральные законы, регулирующие порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, порядок передачи федеральной собственности в муниципальную собственность, основы формирования муниципального заказа.

Так, финансово-экономическая основа местного самоуправления, регулирование которой стали осуществлять органы и лица, формирующие финансовое и экономическое законодательство, перестала в полном объеме соответствовать принципам организации местного самоуправления, установленным базовым Федеральным законом 1995 года.

Принятие 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» актуализирует политические и экономические вопросы, решение которых существенным образом повлияет на перспективы развития элементов гражданского общества России. Проект закона прошел экспертизу специалистов Совета Европы на предмет его соответствия принципам

Европейской хартии местного самоуправления. Признаком, характеризующим зрелость и успешность данного института, является способность местных сообществ к самоорганизации. Принятие решений, касающихся жизни и развития муниципального образования, с активным участием населения, проживающего на территориях, с учетом его интересов – важнейший элемент системы самоуправления.

Начинается новый этап развития местного самоуправления – этап развития всей российской государственности.

Одной из ключевых положений закона стала новая территориальная структура.

В Республике Карелия вновь образованы: 87 сельских поселений и 22 городских поселения, наделены статусом 15 муниципальных районов, 2 городских округа. Всего в республике функционируют 127 муниципальных образований.

Вместе с тем, процессы социально-экономического развития происходящие на территории республики в послевоенный период достаточно полно характеризуют эволюцию различных муниципальных образований: поселений, районов. На наш взгляд рассматриваемые процессы существенным образом повлияли на развитие новых муниципальных образований. Во-первых на формирование пространственно-территориальной системы расселения, во-вторых на развитие функциональной структуры поселений, и в третьих на становление новой социальной и экономической среды Карелии. Тенденции, заложенные в развитии всех социально-экономических систем стали фоном для развития новых муниципалитетов.

Одной из подобных тенденций является формирование местного типа очагового лесопромышленно-сельскохозяйственного заселения с единичными городами-центрами, невысокой общей плотностью населения и неравномерным распределением его по территории.

Другая состоит в том что с начала 1990–х годов в Карелии наблюдается устойчивое сокращение ее жителей, что обусловлено, в основном, естественной убылью населения. С 1990 по 2003 гг. численность населения сократилась на 53 тыс. человек, или на 7%, уменьшение жителей было отмечено практически на всех территориях. Исключение составляет город Петрозаводск, г. Костомук-

ша. В Пряжинском, Пудожском, Муезерском, Беломорском и Медвежьегорском районах число умерших превысило число родившихся практически в 3 раза.

Миграционные процессы в 90-е годы практически не оказывали существенного влияния на формирование территориальной структуры республики. Начиная с 2000 г. миграционный приток населения, преимущественно из стран СНГ и Балтии, в отчасти компенсировал потери, обусловленные превышением смертности над рождаемостью. Замещение естественной убыли положительным миграционным приростом в 2001 г. составляло 27%, в 2002 г. – 31%. В 2003 г. миграционный прирост был несущественным - составил всего 22 человека.

В 2004 г. численность населения республики составила, по предварительной оценке, 745,3 тыс. человек. Сложившиеся соотношения возрастных групп сохраняют высокую экономическую нагрузку на трудоспособное население, особенно в сельской местности. На 1000 сельских жителей трудоспособного возраста приходится 622 человека в молодом и старше трудоспособном возрастах.

Начиная с 1993 г. в результате административно-территориальных изменений, связанных с переводом более 30 городских населенных пунктов в категорию сельских, численность городского населения автоматически сократилась более чем на 65 тыс. человек, а сельское – увеличилось на это же число. Из общего числа населения 75% проживало в городской местности и 25% – в сельской.

До 1992 г.- преобразования поселков городского типа в сельские населенные пункты, сельское население постоянно уменьшалось. В связи с реорганизацией к началу 1993 г. численность жителей села увеличилась до 209,7 тыс. человек (на 43%), но уже с середины 1990-х гг. сельское население вновь стало ежегодно снижаться в среднем на 1,5 - 2%. Наиболее заметные сокращения городского населения произошли в поселках городского типа - Повенце, Пиндушях, Чупе, а также в других, перешедших в категорию сельских, и городах Беломорске, Кеми, Лахденпохья, Олонце. Удельный вес городских жителей снизился до 74%. Однако, с 2001 г. доля городского населения вновь стала расти.

Трансформация поселенческой структуры –еще одна тенденция развития муниципальной структуры региона.

Обозначились новые формы внутритерриториальной мобильности. Перепись населения позволила выявить еще одну новую тенденцию: часть городских жителей периодически проживает в сельской местности, одни после выхода на пенсию, предпочитают проживать на селе, другие выезжают «сезон» и т.п. Особенно это явление характерно для районов, территориально расположенных вблизи города Петрозаводска – Прионежского, Пряжинского, Кондопожского.

В перспективе, в связи с новой формой муниципального устройства Карелии, мы можем говорить о формировании новой формы расселения населения – звездообразной, связанной с несельскохозяйственным или смешанным расселением, представленной цепочками населенных пунктов (дачных поселков, поселений вдоль ж/д магистралей, автомобильных трасс). Сложившаяся система расселения является результатом взаимосвязи и влияния исторических и экономических факторов на развитие сельской среды Карелии. Выделенные населенные пункты сформированы и развиваются в связи с наличием административно-экономических центров-городов, крупных поселений, а также вовлечением в их экономическое пространство мелких поселений..

Результаты экономико-социологических опросов сельского населения Карелии 1997-2004 гг. показали:

1. Достаточно однородную социально-демографическую структуру сельских домохозяйств как лесных, так и сельскохозяйственных поселений. Домохозяйства представлены преимущественно супружескими парами, проживающих с 1-2 детьми (35-40%); супружеским парами без детей и родственников (20-22%) и одиночками старше трудоспособного возраста (14-16%).
2. Среди социальных типов домохозяйств преобладает группа неработающего населения, представленная семьями пенсионного возраста – 30-38%, а также социальные группы, соответствующие демографическим типам, где работающих и иждивенцев одинаковое количество – 20-22%.

Выявлены и социально неблагополучные типы домохозяйств. К ним можно отнести следующие: семьи, в которых все члены - иждивенцы и нет ни одного работника; семьи, где на одного работ-

ника приходится несколько иждивенцев. Около четверти опрошенного населения представлены лицами, не достигшими трудоспособного возраста - школьниками и дошкольниками. Практически такая же доля лиц старших возрастов - пенсионеров. Именно эти две категории и определяют основную демографическую нагрузку на работающее население.

В сельской местности отмечен также ряд социальных процессов деструктивного порядка, что приводит к появлению отдельных социальных групп населения, необратимо попавших в состояние социальной эксклюзии. Это прежде всего безработные в сельскохозяйственных поселениях - 8%, в лесных - 11%. Эта группа населения представляет как работников, лишившихся места работы в связи с ликвидацией, реорганизацией предприятия, так и тех, кто никогда не имел работу, что особенно актуально в условиях формирования социальной среды бывших лесных поселений, где данная группа населения составляет 16%. Следует отметить, что треть случаев - это добровольная безработица.

Практически в составе каждого пятого обследованного домохозяйства сельской местности, или в 19% семей имеется, по крайней мере, один безработный. Наблюдаются случаи, когда в одном домохозяйстве несколько безработных (максимальное количество - 3 - зафиксировано в одной семье). Еще одна категория населения - молодежь, испытывающая затруднения в трудоустройстве и социально-значимой реализации.

Особенностями адаптации сельского населения к рыночным условиям и функционированию в новой институциональной среде являются развитие личных подсобных хозяйств, фермерства, предпринимательской инициативы, связанных с торговлей, услугами, мелкотоварным производством.

На основании вышепредставленного анализа, можно ставить вопрос о том, что образ сельской среды региона, сформировавшийся к началу 1990-х гг. утрачивает свои характерные особенности. На фоне демографо-административных преобразований, в селе происходят существенные изменения институциональной среды. Устойчивая некогда система расселения меняет внешние формы конфигурации, структурно-функциональная система поселений претерпевает изменения в зависимости от трансформации внутренних элементов системы - производственной подсистемы.

темы поселений, развития новых форм экономической активности. Ценностные предпочтения сельских жителей остаются относительно устойчивыми, но ориентации молодого поколения связаны с жизнью в более урбанизированных условиях. Появляются новые для сельской среды Карелии формы трудовой мобильности – сезонные заработки, для отдельных социальных групп экономически активного населения – выезд на работу в другие населенные пункты, в том числе Ленинградской, Мурманской области.

Новое муниципальное устройство задало новый вектор муниципального развития Карелии. Серьезные изменения затронули административно-территориальное устройство сельской местности, в большей степени, относящиеся к расселенческим вопросам.

Структура поселений сельской местности более дифференцирована как по характеристикам проживающего населения, так и по производственному потенциалу. Подушевой принцип является основным при рассмотрении финансовых потоков муниципалитетов. Количество проживающего населения – может быть взято за основу при формировании первоначальной типологии поселений.

Таблица 2.

Группы сельских поселений

Группы сельских поселений	Численность населения, чел.	Количество сельских поселений, ед.
1	200-500	6
2	500-1000	13
3	1000-1500	20
4	1500-2000	16
5	2000-3000	17
6	3000-4000	13
7	более 4000	2
	Итого	87

Сельские поселения, в зависимости от численности проживающего населения могут быть представлены 7 группами (табл. 3). Самыми многочисленными группами сельских поселений являются те, в которых проживают от 1000-1500 (всего 25085 чел.), 1500-2000 (всего 28030 чел.), 2000-3000 (всего 39445 чел.) человек. Вместе с

тем наибольшее количество населения – 45305 человек проживают в 13 сельских поселениях с численностью 3000-4000.

Таблица 3.

Группы городских поселений

Группы сельских поселений	Численность населения, чел.	Количество городских поселений, ед.
1	2500-4000	5
2	4000-10000	6
3	10000-13000	4
4	13000-20000	4
5	20000-40000	3
	Итого	22

Распределение городских поселений по количеству проживающих более равномерно, самой многочисленной группой являются поселения, в которых проживают от 4000-10000 человек (табл.3).

Всего в муниципальных образованиях проживает 703080 чел на общей площади 156880. Средняя плотность населения в разрезе муниципальных образований 4,48 чел./кв.км. Естественно самая высокая плотность населения, проживающего в городских округах, в среднем по двум округам 70,68 чел. /кв.км., а по муниципальным районам 2,67 чел. /кв.км. В городских поселениях проживает 247778 чел., в сельских 160688 чел. В Петрозаводском городском округе - 262331 чел., в Костомукшском - 30283 человек.

Основными проблемами, стоящими на повестке дня муниципальной реформы в Карелии являются:

- отсутствие квалифицированных управленческих кадров во вновь образованных муниципалитетах,
- экономическая необоснованность административно-территориального деления, например, не закончен кадастровый учет земель для расчета налогооблагаемой базы местных бюджетов,
- финансовая несостоятельность местных бюджетов для реализации необходимых полномочий, например, в ряде поселений отсутствуют производственные объекты, а следо-

вательно, и нет основного источника формирования местных бюджетов.

Не будем спешить с плачевными выводами результатов муниципальной реформы в Карелии.

Реформа направлена на обеспечение не только финансовой, но и политической самостоятельности муниципалитетов. Возможности волеизъявления народа через референдумы, сходы, выборы, собрания и публичные слушания будут способствовать повышению развитию гражданской инициативы населения.

Органам власти местных самоуправлений, в свете нового административно-территориального деления) необходимо уделить особое внимание следующим вопросам:

Во-первых – развитию межмуниципального сотрудничества, т. е. формированию социально-экономических связей между муниципалитетами во всех сферах социальной и хозяйственной жизни территорий. В частности, для решения общих проблем по обеспечению населения необходимыми услугами.

И, во-вторых, развитию самоорганизационных начал среди населения, закрепленных в формах территориальных общественных самоуправлений и кооперативном движении. В настоящее время, только в двух сельских муниципальных образования Карелии созданы и работают территориальные общественные самоуправления.

В заключении, хотелось бы описать основные признаки перспективной устойчивой модели сельского муниципального образования в условиях реформы.

- В социальной структуре поселения должно превалировать трудоспособное население, работающее на предприятиях местной экономики.
- Местные предприятия должны быть финансово устойчивыми и обеспечивать уровень заработной платы выше среднереспубликанского.
- На территории должны быть развиты «земельные отношения», земельные ресурсы должны максимально использоваться не только местным населением для ведения личного подсобного хозяйства, но и резидентами, в частности для развития личных подсобных хозяйств.

- Население должно иметь высокий гражданский потенциал, т.е. активно участвовать в самоуправлении территории, в работе общественных организаций.
- Местные органы самоуправления должны владеть инновационными методами управления административно-территориальных единиц различных уровней, работы с населением.

Для эффективного функционирования механизма местного самоуправления на региональном уровне необходимо решить ряд проблем, таких как:

- распределение полномочий между местными и вышестоящими органами власти;
- обеспечение участия граждан в процессе принятия решений по социально-экономическому развитию муниципальных образований;
- разработка механизма взаимодействия и сотрудничества между различными уровнями власти;
- участие местных властей в определении их собственных полномочий, решение которых предполагает реализацию принципа субсидиарности;
- разработка нормативно-правового механизма взаимодействия всех уровней власти системы управления муниципальным образованием.