

Jacek Zieliński

SAMORZĄD TERYTORIALNY W FEDERACJI ROSYJSKIEJ

Wprowadzenie

Obecny kształt ustrojowo-prawny samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej podobnie jak współczesne aspekty jego funkcjonowania warunkowany jest wieloma sprawami zarówno o charakterze historycznym, kulturowym, narodowym, jak i ustrojowym oraz politycznym. Mamy do czynienia z państwem o złożonej, federalnej strukturze, której podmioty dysponują określoną autonomią w stanowieniu prawa. Przyjmowane w skali kraju rozwiązania prawne muszą uwzględniać zarówno konstytucyjnie zagwarantowany zakres autonomii podmiotów, jak i wymóg utrzymania jednolitej przestrzeni prawnej. Nie ulega wątpliwości, że stworzenie samorządu terytorialnego jest w swoim założeniu wyrazem dążenia do upodmiotowienia społeczeństwa lokalnego, które z własnych środków i na własną odpowiedzialność będzie decydować o sprawach najbliższego otoczenia. Władza samorządowa jest równocześnie odrębna, ale nie autonomiczna, od władzy państwowej i działa we własnym imieniu. Powstała, gdy państwo dążące do u efektywnienia swojej działalności wydzieliło ze swojego zakresu działania pewne kompetencje i przekazało je do realizacji tym, których bezpośrednio one dotyczą. Jak jednak wskazuje się w literaturze, wydzielenie nie oznacza wyzbycia się, a jedynie oddanie do względnie samodzielnej realizacji innym podmiotom. Ma to trojaki następstwa. Po pierwsze – przekazane do realizacji samorządom zagadnienia nadal należą do państwa, które określa zakres przekazania, jego warunki oraz czas. Po drugie – nie prowadzi do pozbycia się przez państwo odpowiedzialności za ich realizację. Zmienia się tylko zakres i zasady. Po trzecie – przekazanie, obejmując realizację, plasuje samorząd w sferze władzy wykonawczej.

Kwestia budowy i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej jest stosunkowo mało eksploatowanym zagadnieniem w naszej literaturze. Zdecydowanie częściej analizowana jest federalna budowa państwa i pozycja podmiotów, które go tworzą. Celem materiału jest prześledzenie procesu kształtowania się normatywnych rozwiązań określających pozycję ustrojową samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej. W ramach tego – przedstawienie procesu przechodzenia od

jednolitego systemu organów władzy państwowej do wydzielenia się władzy samorządowej oraz opisanie współcześnie obowiązującego jego modelu. To ostatnie zadanie wykonane zostało zgodnie z klasycznym podejściem, tj. poczynawszy od opisu istoty i struktury samorządu, poprzez jego zadania, organy, aż po formy bezpośredniego udziału mieszkańców w decydowaniu o sprawach lokalnych. Z uwagi na ograniczoną objętość artykułu pominięto sprawy podstaw materialnych jego funkcjonowania oraz kontroli i nadzoru. Autor prezentuje formalną stronę zagadnienia, obejmując odniesienia do przepisów konstytucyjnych oraz ustaw federalnych według stanu na luty 2014 r.

1. Rys historyczny

Nie wkraczając w opis samorządu terytorialnego w okresie carskim, pomimo deklaracji rewolucji lutowej (z 1917 r.) zachowania samorządu terytorialnego jako instytucji władzy lokalnej, po zwycięstwie rewolucji październikowej odstąpiono od jego utrzymania, opowiadając się za jednolitym systemem władzy państwowej. Wszystkie dotychczasowe rady, w tym wiejskie i osiedlowe, stały się elementami integralnego systemu organów przedstawicielskich władzy państwowej. Co prawda mieszkańcy zachowali prawo elekcji swoich przedstawicieli, ale z uprawnionych do wyborów wyłączono m.in. tzw. wyzyskiwaczy i kontrrewolucjonistów. Nie zachowano także materialnej równości głosów. Zgodnie z konstytucją ZSRR (z 1924 r.¹) w miastach jeden deputowany przypadał na 25 tys. wyborców, a na obszarach wiejskich – na 125 tys. wyborców (art. 9). Nie przewidziano zasady tajności oddawania głosu, a głosowania w większości przypadków przeprowadzano na terenie zakładów pracy. Istniał także wielostopniowy system wyborczy polegający na tym, że mieszkańcy bezpośrednio wybierali przedstawicieli jedynie do rad wiejskich i miejskich, a składy organów wyższego szczebla kreowane były w drodze delegacji przedstawicieli przez organy niższego szczebla. Trudno nie zgodzić się przy tym ze stwierdzeniem, że w tym okresie przeprowadzenie wyborów bezpośrednich w skali kraju do wszystkich organów było nierealne, chociaż prawdą też jest, że zastosowana metoda sprzyjała niedopuszczeniu do władz najwyższych tzw. niepożądanych elementów.

¹ Konstytucja (Osnownoj zakon) Sojuza Sowietskich Socjalistycznych Respublik utwierdzona rezolucją II Sjezda Sowietow Sojuza SSR ot 31 janwaria 1924 g., www.constitution.garant.ru [dostęp 30.04.2014]. Tekst w języku polskim: Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Rad, w: *Nowe Konstytucje przełożone pod kier. Dra J. Makowskiego*, Warszawa 1925, s. 202–218.

Pierwsze zmiany przyniosło uchwalenie 5 grudnia 1936 r. nowej konstytucji². Wprowadzono zasadę tajności oddawania głosu, a także – powszechność i bezpośredniość wyboru na wszystkich szczeblach. Rady (i ich komitety wykonawcze) pozostały elementami jednolitego system organów państwowych. Struktury niższego szczebla podporządkowane były w całości strukturom wyższego szczebla, które kierowały ich działalnością i mogły unieważniać podjęte decyzje zarówno z uwagi na naruszenie zasad legalizmu, jak i celowości działania oraz gospodarności, posługując się dzisiejszą terminologią. Organy niższego szczebla pozbawione były prawa zaskarżenia niekorzystnej decyzji.

Zmian statusu rad nie przyniosła także kolejna Konstytucja ZSRR uchwalona 7 października 1977 r.³ Utrzymała obowiązujące rozwiązania formalnoprawne, chociaż właściwsze byłoby stwierdzenie, że ustrojodawca opowiedział się za dotychczas utrwaloną pragmatyką ich stosowania. Rady, mając normatywnie zagwarantowaną pełnię władzy w terenie (w sprawach lokalnych), w rzeczywistości – od dawna – były mało znaczącymi organami podporządkowanymi organom wykonawczym uzależnionym od komitetów partyjnych, których decyzje (i działania) nierzadko wyprzedzały etap ich legalizacji przez rady (i komitety wykonawcze). Działo się tak m.in. za sprawą nomenklaturowej pragmatyki wyborczej, w ramach której komitety partyjne dokonywały desygnowania kandydatów do rad (i komitetów wykonawczych), zapewniając im następnie elekcję – zgodnie z obowiązującym prawem wyborczym zbudowanym zgodnie z zasadą bezalternatywnego kandydowania (tylko mandatów, ilu kandydatów) i akklamacyjności głosowania (karta do głosowania bez ingerencji wyborcy była głosem ważnym). Baza materialna rad i komitetów wykonawczych była niepomernie słabsza od możliwości realizacji interesów ludności przez zakłady pracy podporządkowane władzy centralnej. Dezawuowało to znaczenie władz lokalnych, nie sprzyjało upodmiotowieniu politycznemu społeczeństwa, utrwalając akceptujący udział w decydowaniu o sprawach doniosłych i ważnych dla lokalnego rozwoju. Mając na uwadze tradycje przedrewolucyjne, ale przede wszystkim doświadczenia ponad siedemdziesięciu lat władzy radzieckiej, trudno mówić nie tylko o istnieniu w Federacji Rosyjskiej pod koniec lat 80. XX w. tradycji samorządowych (można

² Konstytucja (Osnownoj zakon) Sojuza Sowietskich Socjalistycznych Respublik utwierdziona postanowieniem Czrezwyczajnogo VIII Sjezda Sowietow Sojuza Sowietskich Socjalistycznych Respublik ot 5 diekabrja 1936 g., www.constitution.garant.ru [dostęp 30.04.2014]. Tekst w języku polskim: Konstytucja (ustawa zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, w: *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*, red. A. Burda, Ossolineum, Wrocław 1967, s. 305–327.

³ Konstytucja (Osnownoj zakon) Sojuza Sowietskich Socjalistycznych Respublik (prinjata na wnioseczrednojsessii Wierchownoego Sowietu SSSR diewjatogo sozywa 7 oktjabrja 1977 g., www.constitution.garant.ru [dostęp 30.04.2014]. Tekst w języku polskim: Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, KiW, Warszawa 1977.

rozważać fakt historyczny istnienia władz terenowych), ale także o istnieniu warunków dla jego powstania.

Niezależnie jednak od tego, hasła jego zbudowania pojawiły się wkrótce po tym, jak Michaił Gorbaczow został (1985 r.) Sekretarzem Generalnym Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego (KC KPZR). Pomijając fakt, dlaczego tak się stało i które wydarzenia odegrały istotnie decydującą rolę w przebiegu procesu, do celów niniejszych rozważań można ograniczyć się do stwierdzenia, że nie chodziło wówczas o stworzenie samorządu jako takiego. Celem sił rządzących federacją było uzyskanie nowego kanału komunikacji władzy ze społeczeństwem i zaktywizowanie społeczeństwa do działania na rzecz deklarowanych przemian. Zainteresowanie władz lokalnych wiązało się natomiast z ich dążeniem do uszczuplenia zakresu decyzji władz federacji (ale i podmiotów ją tworzących) i uzyskania legitymacji do bezpośredniego (z pominięciem rozbudowanej struktury hierarchicznej, w której zajmowana pozycja uzależniona była od wierności) korzystania z majątku przynależnego państwu⁴. Wprowadzono wówczas urząd przewodniczącego rad (*priedsiedatiel sowieta*), obok już istniejącego – przewodniczącego komitetu wykonawczego (*priedsiedatiel ispolkoma*). Działania te, nie wsparte innymi rozwiązaniami strukturalnymi, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Struktury partyjne, zachowując dotychczasową pozycję w państwie i korzystając z utartej pragmatyki działania, wysuwały na nowy urząd szefów komitetów partyjnych, a tam, gdzie to nie miało miejsca i wskazywano nowe osoby, ich dążenie do podejmowania działań modernizacyjnych, a przede wszystkim próby rewitalizacji statusu organu przedstawicielskiego, przy istniejących nawykach działania elit społecznych, prowadziły do wkraczania przez organ przedstawicielski w kompetencje organu wykonawczego. Niezależnie jednak od tego temat samorządu terytorialnego stał się faktem. Realizacja idei jego wprowadzenia wymagała nie tylko osiągnięcia porozumienia w kwestiach doktrynalnych, ale i wypracowania konsensusu, który przy zachowaniu jedności i integralności państwa zaspokoił narastające oczekiwania lokalnych działaczy partyjnych. Dylematów w tym zakresie było wiele⁵, ale na szczególną uwagę zasługują trzy:

- Po pierwsze – czy zmiany powinny dotyczyć jedynie sfery definicyjnej i uznania, że istniejące rady stają się organami władzy samorządowej pozostającej elementem jednolitego systemu władzy państwowej, czy też należy dokonać podziału władzy, opowiadając się za władzą publiczną, w ramach której obok władzy państwowej istnieje władza samorządowa.

⁴ D.M. Kotz, F. Wir, *Put Rossii ot Gorbaczewa k Putinu. Gibiel sowietskoj sistemy i nowaja Rossija*, URSS, Moskwa 2013, s. 85.

⁵ Zwraca na to uwagę m.in. S.A. Awakjan, *Konstitucionnoje prawo Rossii. Uczebnyj kurs*, t. 2, Izdatielstwo „Norma”, Moskwa 2010, s. 870 i n.

- Po drugie – czy wprowadzając samorząd terytorialny, należy utrzymać hierarchiczną budowę struktur władzy państwowej obejmującą podległość kierowniczą rad strukturom rządowym, czy też uznać równorzędność (nie równoprawność) władzy państwowej i władzy samorządowej, przyznając tej ostatniej określone prawa i obowiązki. W tej sytuacji kontrola władzy państwowej nad samorządową zostanie ujęta w ramy prawne i sprowadzi się do zagadnień legalizmu działania samorządów (z wyłączeniem działań zleconych przez państwo). Organy państwowe utracą tym samym możliwość administracyjnego unieważniania decyzji organów podległych, których decyzje zostaną objęte prawem ochrony sądowej.
- Po trzecie – czy przekazaniu praw i obowiązków samorządom ma towarzyszyć przekazanie prawa własności majątku, czy prawo zarządzania majątkiem, czy prawo korzystania z majątku. Mowa zatem o istnieniu własności komunalnej jako podstawie materialnej samorządności.

2. Etapy tworzenia samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej

2.1. Okres pierwszy – schyłek państwa radzieckiego

Jeszcze za czasów istnienia ZSRR, dnia 9 kwietnia 1990 r. uchwalono ustawę O ogólnych podstawach samorządu terytorialnego i gospodarki lokalnej w ZSRR⁶. Samorząd terytorialny został w niej zdefiniowany jako samoorganizacja obywateli stworzona w celu rozwiązywania spraw o znaczeniu lokalnym, w interesie mieszkańców i z poszanowaniem specyfiki jednostki administracyjno-terytorialnej, w oparciu o ustawy i zgodnie z posiadaną bazą materialną (art. 1). Do systemu samorządu terytorialnego odniesiono terenowe rady deputowanych ludowych (*sowiety narodnych dieputatow*), organy społecznego samorządu terytorialnego (*organy territorialnogo obszczestwiennogo samouprawlienija*), takie jak rady osiedli, rady domów, rady ulic, a także – referendum lokalne, zebrania i zgromadzenia oraz inne formy demokracji bezpośredniej. Już sam katalog form samorządu terytorialnego wskazuje na dylematy towarzyszące ustrojodawcy. Pomijając jednak te niesprawności, rady uzyskały dwoisty status – organów władzy państwowej i organów samorządu terytorialnego [ludowego; *miestnoje (narodnoje) samouprawlienije*].

⁶ Zakon SSSR ot 9 IV 1990, Ob obszczich Naczasach miestnogo samouprawlienija i miestnogo chozjajstwa w SSSR, „Wiedomosti Sjezda narodnych dieputatow i Wierchnogo Sowjeta SSSR” 1990, 16, s. 267.

Kolejna zmiana rozwiązań formalnoprawnych przypadła na nowelizację Konstytucji z 26 grudnia 1990 r.⁷ Zgodnie z nowym brzmieniem jej art. 145, w jednostkach terytorialnych Federacji Rosyjskiej organami władzy państwowej były rady deputowanych ludowych, które stanowiły element samorządu terytorialnego. W ramach samorządu terytorialnego mogły też działać organy społecznego samorządu terytorialnego, zebrania obywatelskie i inne formy demokracji bezpośredniej. Uwzględnienia wymaga jednak fakt, że w wyniku splotu wielu uwarunkowań, w tym sporu władczego na linii reprezentowanej przez Michaiła Gorbaczowa i Borysa Jelcyna, zarysowało się dążenie do utworzenia samorządu niezależnego od władzy państwowej (federalnej w rozumieniu ZSRR – JZ).

W nowelizacji Konstytucji Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 3 lipca 1991 r.⁸ dotychczasowa część zatytułowana „Terenowe organy władzy państwowej i zarządzania w RFSRR” uzupełniona została o sformułowanie „samorząd terytorialny”, a do tytułu jej pierwszego rozdziału – „Terenowe rady deputowanych ludowych” dodano „i organy społecznego samorządu terenowego”. Zachowano co prawda przepis, że wszystkie rady stanowią jednolity system organów przedstawicielskiej władzy państwowej (art. 85), ale w art. 138 ust. 1 zawarto sformułowanie, że samorząd terytorialny w rejonach, miastach, osadach i wiejskich punktach zamieszkania jest tworzony przez ich mieszkańców, którzy sprawują władzę za pośrednictwem rad deputowanych ludowych będących podstawowymi organami systemu samorządu terytorialnego, a także w drodze referendum, zebrań, zgromadzeń i poprzez inne formy demokracji bezpośredniej. Podobnie komitety wykonawcze rad terenowych uzyskały nową klasyfikację i zostały nazwane administracją terenową. Nadal była ona podporządkowana radom terenowym i wyższym organom wykonawczym, ale nie była organem rady terenowej.

Jeszcze dalej w zmianach poszła ustawa RFSRR z 6 lipca 1991 r. O samorządzie terytorialnym w RFSRR⁹, gdzie rady terenowe zdefiniowane są jako organy przedstawicielskie władzy z pominięciem słowa „państwowej”.

⁷ Закон СССР от 26 XII 1990 г. Об изменении и дополнении Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления, www.constitution.garant.ru [dostęp 30.04.2014].

⁸ Закон РСФСР от 3 VII 1991 г. Об изменении и дополнении Конституции (Основного Закона) РСФСР, www.constitution.garant.ru [dostęp 30.04.2014].

⁹ Закон РСФСР от 6 VII 1991 г. О местном самоуправлении в РСФСР, www.consultant.ru/documents [dostęp 5.05.2014].

2.2. Okres drugi – pierwsze lata niepodległości

Chociaż nowelizacja konstytucyjna (z 3 lipca 1991 r.) była znacząca poprzez dopuszczenie istnienia samorządu terytorialnego, to praktycznie nie miała większego znaczenia w sytuacji braku odniesienia się do dotychczasowej struktury federacyjnej republiki. Stało się to dopiero w noweli konstytucyjnej z 21 kwietnia 1992 r.¹⁰, kiedy wprowadzono przepis wprost mówiący, że podmiotami federacji są republiki, kraje, obwody, miasta federalnego znaczenia, autonomiczne obwody i autonomiczne okręgi, a ich organy (z wyłączeniem republik), które do tej pory zdefiniowane były jako terenowe organy władzy państwowej, uzyskały status organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej. Istniejące rady rejonowe, miejskie, rejonowe w miastach i wiejskie uznano za elementy systemu samorządu terytorialnego. Zakończono tym samym w układzie formalnoprawnym rozdział władzy państwowej i samorządowej i określono szczeble, na których funkcjonuje władza samorządowa. Bardziej złożona okazała się realizacja normatywnie ustalonego modelu. Głównym problemem było niezrozumienie różnic występujących między władzą przedstawicielską i wykonawczą. Proces wprowadzania w życie nowych rozwiązań zbiegł się też z rywalizacją kompetencyjną (jesień 1993 r.) między Zjazdem Deputowanych Ludowych RF, Radą Najwyższą RF i Prezydentem RF, w ramach której ten ostatni dążył do umocnienia pionowych (horyzontalnych) więzi administracji¹¹. Prezydent FR na mocy wydanego dekretu (z 9 października 1993 r.¹²) zawiesił działalność rad rejonowych, miejskich, wiejskich, a także rad w osadach (*posiołok*) i ich funkcje przejęła administracja terenowa. Następnie w drodze dekretowej (26 października¹³) zatwierdził nowe podstawy organizacji samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej¹⁴, ustalając m.in., że w osadach miejskich i wiejskich:

- liczących do 5 tys. mieszkańców organami stanowiącymi będą rady lub zgromadzenia obywatelskie, a organem wykonawczym – pochodzący z wyborów szef samorządu terytorialnego (administracji),
- liczących do 50 tys. mieszkańców – wybieralne zgromadzenie przedstawicieli i wybieralny szef samorządu (administracji),

¹⁰ Zakon Rossijskoj Federacji ot 21 IV 1992 g. Ob izmienienijach i dopołnienijach Konstitucii (Osnownogo Zakona) RSFSR, www.constitution.garant.ru [dostęp 30.04.2014].

¹¹ S.A. Awakjan, op.cit., s. 873.

¹² Ukaz Prezidenta RF ot 9 X 1993 g. O reformie priedstawitielnych organow własti i organow miestnogo samouprawlenija w RF, www.constitution.garant.ru [dostęp 30.04.2014].

¹³ Ukaz Prezidenta RF ot 26 X 1993 g. O reformie miestnogosamouprawlenija w RF, www.constitution.garant.ru [dostęp 30.04.2014].

¹⁴ Polozhenije ob osnovach organizacii miestnogo samouprawlenija w Rossijskoj Federacii na period poetapnoj konstitucionnoj reformy, www.constitution.garant.ru [dostęp 30.04.2014].

- liczących powyżej 50 tys. mieszkańców – wybieralne zgromadzenie przedstawicieli i powoływany odgórnie lub wybierany przez mieszkańców szef administracji.

2.3. Okres trzeci – po uchwaleniu konstytucji z 1993 r.

Konstytucja FR z 12 grudnia 1993 r.¹⁵ wskazuje na istnienie samorządu terytorialnego w art. 12 i poświęca mu rozdział 8 (zatytułowany „Samorząd terytorialny”). Przepisy konstytucyjne w tych częściach nie zostały znowelizowane od chwili ich przyjęcia, stąd też zawarte w nich regulacje omówione zostaną w dalszej części artykułu. W tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że samorząd terytorialny nie został zdefiniowany konstytucyjnie, ale zaliczono jego istnienie do zasad konstytucyjnych gwarantowanych przez państwo. Wskazano posiadanie przyznanych mu przez państwo samodzielnych kompetencji oraz odrębność od systemu organów władzy państwowej (art. 12)¹⁶. Dnia 28 sierpnia 1995 r. parlament FR przyjął ustawę federalną O ogólnych zasadach organizacji samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej¹⁷. Dyskusja toczyła się nad wieloma projektami, ale kluczowe znaczenie odegrały materiały zgłoszone przez prezydenta oraz parlament. Podstawowa różnica dotyczyła określenia podmiotu samorządu. Prezydent promował samorząd jako lokalną wspólnotę (*miestnoje soobsczestwo*) zjednoczoną wspólnym terytorium i wspólnymi interesami. Koncepcji tej towarzyszyła jednak obawa, że przy istniejących rozbieżnościach interesów i złożonej strukturze narodowej samorząd może przekształcić się w sformalizowaną korporację obejmującą członkostwo i procedury wykluczenia z jej składu określonych osób¹⁸. Opowiedziano się za koncepcją terytorialnego samorządu mieszkańców (*miestnoje samouprawlienije nasielienija*) składającego się ze wszystkich osób zamieszkałych na danym obszarze¹⁹. Ustawa przewidywała istnienie samorządu w osadach miejskich i osadach wiejskich jako jednostkach samorządowych (*municypalnoje obrazowanie*). Nie sprecyzowano jednak wszystkich struktur podziału administracyjnego kraju, w których samorząd ma zostać powołany, oddając to zagadnienie legislatywom podmiotów federacji. Przewidziano też istnienie

¹⁵ Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r., Warszawa 2000 r.; Konstitucija Rossijskoj Federacji s gimnom Rossii prinjata wsienarodnym gołosowanijem 12 diekabrja 1993 goda. S ucziotomizmienienij, prinjatych Gosudarstwiennoj Dumoj RF 22 XI 2013, Izdatielstwo „Prospekt”, Moskwa 2014.

¹⁶ A. Borisow, *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacji (postatiejnyj) s Kommentarijami Konstitucionnogo Suda RF*, Izdatielstwo „Norma”, Moskwa 2013.

¹⁷ Federalnyj zakon ot 28 VIII 1995 g. Ob obszczich principiach organizacji miestnogo samouprawlienija w Rossijskoj Federacji, www.constitution.garant.ru [dostęp 30.04.2014].

¹⁸ S. Abakjan, *Konstitucionnoje...*, op.cit., s. 874 i n.

¹⁹ Identyczne zatem rozwiązanie jak w polskim prawie: mieszkańcy z mocy prawa...

samorządowych organów przedstawicielskich i szefów jednostek samorządowych (organy wykonawcze), którzy mogli być wybierani bezpośrednio przez mieszkańców lub przez organy przedstawicielskie. I tym razem realizacja ustawy okazała się trudniejsza od procesu wypracowywania tekstu aktu normatywnego. Zarysowały się trzy prawidłowości. Pierwszą z nich było tworzenie samorządów na szczeblu rejonowym z pominięciem m.in. okręgów wiejskich. Nie utworzono go także we wszystkich okręgach miejskich. Nie sprzyjało to budowaniu zaufania społecznego do samorządu jako nowej instytucji i władz państwa. Druga prawidłowość obejmowała wypaczenie zakładanych stosunków między władzą stanowiącą i wykonawczą. Urzędy szefów jednostek samorządowych obejmowane były niejednokrotnie przez przewodniczących dum lub rad, którzy nie tylko uniezależniali piastowane stanowisko od samorządowego organu przedstawicielskiego, ale i podporządkowywali go sobie²⁰. Trzecia prawidłowość dotyczyła stosunków władza państwowa – samorząd. Z niezrozumieniem spotkał się podział władzy na państwową i samorządową, a więc i idea istnienia samorządu. Przedstawiciele władzy państwowej zaczęli traktować władzę samorządową jako obcą sobie, a przekazanie tej ostatniej kompetencji władczej w określonych sprawach – jako oswobodzenie się od odpowiedzialności za ich realizację. Władza samorządowa natomiast, uzyskawszy kompetencje w określonych sprawach, uznała, że jest autonomiczna, a więc i nieograniczona w dysponowaniu środkami wspólnymi.

2.4. Okres czwarty – współczesność

Dnia 6 października 2003 r. parlament FR przyjął kolejną ustawę samorządową – ustawę federalną O ogólnych zasadach organizacji samorządu miejscowego w Federacji Rosyjskiej²¹. Początkowo ustawa miała w całości obowiązywać od 2006 r., ale ostatecznie termin wejścia jej wszystkich przepisów w życie przesunięto na 2009 r. O złożoności materii i niepewności oczekiwanego zadziałania przyjętych przepisów świadczy fakt, że tylko w tym okresie uchwalono 42 ustawy federalne, które ją nowelizowały. Ustawa obowiązuje po dzień dzisiejszy.

²⁰ D.M. Kotz, F. Wir, op.cit., s. 140 i n.

²¹ Federalnyj zakon ot 6 oktjabrja 2003 g. Ob obszczich principiach organizacji miestnogo samouprawlieniija w Rossijskoj Federacii. Tiekst z izmieniienijami i dopolnienijami na 2014 god, EKSMO, Moskwa 2014.

3. Istota i struktura samorządu terytorialnego

Zgodnie z ustawą (z 2003 r.) samorząd terytorialny (*miestnoje samouprawlieniye*) jest formą sprawowania władzy przez naród zapewniającą mu, w granicach określonych przez konstytucję, ustawy federalne, a także ustawy podmiotów federacji samodzielne i na swoją odpowiedzialność podejmowanie decyzji (bezpośrednio i/lub za pośrednictwem organów miejscowego samorządu) w sprawach o znaczeniu lokalnym z uwzględnieniem własnych interesów oraz poszanowaniem historycznych i innych lokalnych tradycji (art. 1). Samorząd terytorialny obejmuje cały obszar FR i działa w jednostkach terytorialnych, które określane są jako jednostki municypalne (*municypalnyje obrazowanija*). Ustawodawca nie wskazuje na szczeblową strukturę zbudowania samorządu terytorialnego, ale gdy zastosujemy kryterium przedmiotowe przy określeniu kompetencji poszczególnych jednostek oraz kryterium budowy jednostek, można mówić o dwuszczeblowości samorządu z uzupełnieniem, że nie występują między nimi stosunki hierarchicznej podległości. Z przepisów szczegółowych można też wyprowadzić istnienie w Federacji Rosyjskiej dwóch rodzajów samorządu: samorządu terytorialnego (któremu w przeważającej mierze poświęcona jest ustawa) i społecznego samorządu terytorialnego (któremu ustawa nadaje pewne formy działania prawnego)²². Na szczeblu niższym samorząd terytorialny występuje w: 1) osadach miejskich (*gorodskoje posielienije*), 2) osadach wiejskich (*sielskoje posielienije*) i 3) jednostkach wewnętrznych miast o znaczeniu federalnym (*wnutrigrorodskaja territorija gorola federalnogo znaczenija*). Osadę wiejską tworzy jeden lub kilka zamieszkałych obszarów (punktów) wiejskich (np. *sieło, stanica, dieriewnia, chutor, kiszłak, auł*), znajdujących się na wspólnym terytorium, w których władza samorządowa sprawowana jest przez mieszkańców bezpośrednio i/lub za pośrednictwem organów wybieralnych (i innych) przez zamieszkującą je ludność. Osadę miejską tworzą miasto lub osada (*pasiołok*; z przylegającym terenem²³), jednostki wewnętrzne miast o znaczeniu federalnym – część terytorium miasta o znaczeniu federalnym. W obu przypadkach, podobnie jak w osadzie wiejskiej, mieszkańcy sprawują władzę z wykorzystaniem instytucji demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej²⁴.

²² Poszukując odmienności i podobieństw z polskimi rozwiązaniami, pojęcie samorządu terytorialnego jest tożsame z pojęciem zdefiniowanym w polskiej konstytucji i ustawach samorządowych, a społeczny samorząd terytorialny stanowi odpowiednik komitetów blokowych.

²³ W skład osady miejskiej mogą wchodzić także zamieszkałe punkty wiejskie, które nie są wiejskimi osadami w rozumieniu ustawy z 2003 r.

²⁴ Dotyczy to Moskwy i Sankt Petersburga, które zgodnie z konstytucją (art. 65) z jednej strony są podmiotami federacji i ich władze miejskie są organami władzy państwowej, z drugiej – niezależnie od konstytucyjnego statusu są osadami miejskimi, a więc jednostkami samorządowymi, których mieszkańcy co prawda

Na szczeblu wyższym występuje: 1) samorząd rejonu municypalnego (*samo-uprawlienije municypalnogo rajona*) i 2) samorząd okręgu miejskiego (*samouprawlenie gorodskiego okruga*). Rejon municypalny tworzy kilka osad lub osad i obszarów, które je rozdzielają, położonych na wspólnym terytorium. W jego granicach zamieszkała tam ludność [bezpośrednio i/lub za pośrednictwem organów wybieralnych (i innych)] sprawuje władzę, decydując w kwestiach znaczenia lokalnego. Jego organy mogą być wyposażone przez ustawy federalne (lub ustawy podmiotów federacji) w poszczególne kompetencje państwa (*otdielnyje gosudarstwiennyje połnomoczijsza*)²⁵. Okręg miejski tworzy osada miejska niewchodząca w skład rejonu municypalnego i organy miejscowego samorządu, które mają kompetencje w decydowaniu o przewidzianych w ustawie (z 2003 r.) sprawach osady o znaczeniu lokalnym oraz w kwestiach lokalnych rejonu municypalnego, a także wyposażone są przez ustawy federalne i ustawy podmiotów federacji w określone kompetencje władzy państwowej. Ta złożona struktura definicyjna wynika z faktu, że okręg miejski jest jedyną jednostką samorządową, w której skład wchodzi inne jednostki samorządowe posiadające własne kompetencje – osady wiejskie i osady miejskie, a także tzw. tereny rozdzielające obszary zamieszkałe (*mieżsieliennaja territorija*), znajdujące się poza granicami osad²⁶. Okręgi miejskie powstają w drodze przekształcenia osad miejskich lub rejonu municypalnego.

Granice jednostek samorządowych określone są przez ustawy podmiotów federacji. Ustawa federalna zawiera jedynie ogólne zasady ich wyznaczania (art. 11).

- 1) Podstawowy podział obejmuje wydzielenie osad (*posielienij*), które tworzą potem rejonu municypalne (poza ich granicami pozostają tylko okręgi miejskie).
- 2) Obszar osad wyznaczany jest z uwzględnieniem liczby ludności. W granicach osady miejskiej może być miasto lub wioska z przyległymi terenami, a także wiejskie punkty zamieszkania niebędące jednostkami municypalnymi. W granicach osady wiejskiej może być jeden zamieszkały punkt wiejski z ludnością powyżej tysiąca mieszkańców (przy dużej gęstości zaludnienia – powyżej 3 tys.) lub kilka zamieszkałych punktów wiejskich znajdujących się na tym samym obszarze z ludnością do tysiąca mieszkańców (na terenach o dużej gęstości zaludnienia – do 3 tys. każdy). Dopuszczalne jest przy tym, aby status osady wiejskiej miały punkty zamieszkałe przez mniej niż tysiąc osób.

tworzą samorząd, ale jest on zbudowany w oparciu o ich wewnętrzne jednostki strukturalne. W innych miastach, nawet jeżeli mają one podział wewnętrzny na dzielnice lub okręgi, nie mamy do czynienia z samorządem terytorialnym w rozumieniu ustawowym. S. Kobaszow, *Miestnoje samouprawlienije w Rossijskoj Federacii*, Izdatielstwo „Flinta”, Izdatielstwo „Nauka”, Moskwa 2009, s. 30.

²⁵ Pierwszy argument na rzecz istnienia szczebla wyższego.

²⁶ Drugi argument na rzecz istnienia szczebla wyższego.

- 3) Przy określaniu granic osad wiejskich jako jednostek samorządowych stosuje się zasadę tzw. pieszej dostępności. Chodzi o to, aby każdy mieszkaniec mógł dotrzeć pieszo do centrum administracyjnego jednostki i powrócić do domu w ciągu jednego dnia. W przypadku rejonu municypalnego ma zastosowanie zasada transportowa, tzn. dotarcie środkami transportu do centrum i powrót w ciągu jednego dnia roboczego.

4. Zadania jednostek samorządu terytorialnego

Ustawa samorządowa (z 2003 r.) wykorzystuje w tym zakresie dwa, wzajemnie uzupełniające się pojęcia: zakres działania – dla wskazania sfer życia społecznego, w których działa samorząd (i jego organy) oraz kompetencje (*połnomocznia*) – jako wskazanie praw i obowiązków samorządu (i jego organów). Równocześnie w konstytucji (art. 130), ale także w ustawie federalnej (rozdział 3), występuje kategoria spraw o znaczeniu lokalnym (*woprosy miestnogo znaczenija*) zdefiniowana jako sprawy, których zaspokojenie bezpośrednio służy aktywności życiowej mieszkańców jednostki samorządowej, i które, zgodnie z konstytucją i ustawą federalną, powinny zostać rozwiązane samodzielnie przez mieszkańców i/lub organy samorządowe.

Ustawa federalna zawiera katalog zagadnień odniesionych do spraw lokalnych osad (art. 14; bez podziału na wiejskie i miejskie), rejonu municypalnego (art. 15) i okręgu miejskiego (art. 16). We wszystkich przypadkach są one do siebie bardzo zbliżone. Można je pogrupować w identyczny sposób jak zadania polskiego samorządu terytorialnego, a zatem wskazać na zadania z zakresu infrastruktury społecznej, technicznej, kwestie ładu przestrzennego oraz ochrony środowiska, a także sprawy ochrony i bezpieczeństwa publicznego. Mają one charakter przykładowy i nie są objęte przymiotem wyłączności. W ramach odmienności (przesłanka do wskazywania dwuszczebłowości samorządu rosyjskiego) na poziomie samorządu rejonu municypalnego wskazano załatwianie spraw dotyczących całego jego obszaru (z uwzględnieniem interesów jednostek wchodzących w jego skład) oraz obowiązek wyrównywania (ze środków budżetu rejonowego). W ramach rozszerzenia do zakresu działania rejonu odniesiono organizowanie zabezpieczenia w gaz i energię elektryczną, a do zakresu osad – obsługę mieszkańców posiadanymi zasobami. Zadaniem rejonu jest organizacja i zapewnienie bezpłatnego dostępu do podstawowego szkolnictwa i podstawowych programów szkolnictwa średniego (z wyłączeniem finansowania odniesionego do zadań organów władzy państwowej podmiotów federacji). Osady mogą jedynie w tym zakresie sprzyjać wykonywaniu zadań przez rejon. Przy opisie działań rejonu

nie ma natomiast mowy np. o konieczności zapewnienia powierzchni mieszkalnej dla słabo sytuowanych mieszkańców, gdyż to zapisano jako zadania poziomu osad. Rozbieżności dotyczą zatem nie tyle sfery działania samorządów, ile zakresu ich zaangażowania. Przy czym w pierwotnej wersji ustawy federalnej (z 2003 r.) dopuszczono, aby samorządy zajmowały się także sprawami, które ustawowo nie zostały im przypisane, ale też nie zostały zastrzeżone dla innych, w tym organów władzy państwowej. Nowelizacja ustawy z 29 grudnia 2006 r. zlikwidowała część dotychczasowych ograniczeń, dopuszczając, aby organy samorządów (nie samorządy, art. 14.1, 15.1, 16.1 ustawy) mogły realizować inne opisane, ale nieprzypisane im zadania, o ile nie zostały one odniesione do zadań innego szczebla samorządu. Mówiąc inaczej, samorząd osady miejskiej nie może realizować zadań przypisanych innej osadzie, ale może realizować zadania przypisane municypalnemu rejonowi. Jako przykład – organy samorządowe osad otrzymały prawo do prowadzenia działań notarialnych w sytuacjach, gdy w osadzie nie ma notariusza. Równocześnie wprowadzono zasadę dopuszczającą zajmowanie się sprawami, które nie zostały prawnie im przypisane lub nie zostały zakazane, o ile ich udział w nich został przewidziany przez ustawy federalne, nie zostały przypisane innym samorządom, ani też organom władzy państwowej. Warunkiem skorzystania z takiej możliwości jest ich finansowanie z własnych środków budżetowych (z wyłączeniem subwencji i dotacji z budżetu federalnego i budżetów podmiotów federacji). Zastosowana regulacja wydaje się dość skomplikowana, trzeba jednak pamiętać o mnogości podmiotów federacji z prawem wydawania aktów powszechnie obowiązujących i niezakończonym procesem stanowienia jednolitej przestrzeni prawnej w ramach federacji. W przyjętym rozwiązaniu widoczne jest dążenie do porządkowania tej przestrzeni poprzez wskazanie, że chodzi o rozwiązania normatywne ustaw federalnych i ustaw podmiotów federacji. Wskazano tym samym, że nie mają zastosowania akty organów resortowych.

Poza zadaniami własnymi (stosując polską terminologię), samorządy rosyjskie, ale tylko określonego szczebla, mogą (i/lub muszą – z mocy ustaw) realizować zadania zlecone. W ramach zadań zleconych fakultatywnych (mogą realizować) przewidziano instytucję umowy międzysamorządowej, na mocy której samorządy osad są uprawnione do przekazania części kompetencji samorządowi rejonu municypalnego wraz z częścią subwencji otrzymywanej z budżetu federalnego, a samorządy rejonów municypalnych mogą przekazywać swoje kompetencje samorządom osad (wraz z częścią subwencji z budżetu federalnego). Rozwiązanie pozornie pozostaje w zgodzie z zasadą równości samorządów. Pozornie, obejmuje bowiem tylko kategorię samorządów osad i rejonu i nie uwzględnia materialnej siły samorządów. Zadania zlecone o charakterze obligatoryjnym związane są z instytucją samorządowych kompetencji władz państwowych (*otdielnyje gosudarstwiennyje połnomoczija*). Mowa

zatem o sytuacjach, w których samorządy posiadają (na mocy ustaw federalnych i ustaw podmiotów RF) kompetencje w sprawach, które nie zostały zaliczone do spraw o znaczeniu lokalnym (art. 19 ustawy z 2003 r.). Ustawodawca w sposób jednoznaczny wskazał przy tym, że może to nastąpić tylko w trybie ustawowym (w formie ustawy federalnej lub – dla podkreślenia autonomii ustawodawczej podmiotów – ustaw federalnych, art. 19.2). Kompetencje mogą być delegowane bezterminowo (lub czasowo) i ich realizacja może być pokryta wyłącznie środkami budżetowymi. Nie ma jednak wskazania, czy chodzi o środki podstawowe, czy dodatkowe. Wiadomo jedynie, że mają pochodzić z budżetów celowych. Przy ich realizacji dopuszczono wykorzystanie środków własnych – to jako pierwsze uwarunkowanie. Drugie – organy federalne władzy wykonawczej (i organy władzy wykonawczej podmiotów federacji) przy ich realizacji mają prawo wydawać dla samorządów (zgodnie z prawem i w granicach swoich kompetencji) akty normatywne (o charakterze obligatoryjnym) i sprawować kontrolę nad realizacją zadań²⁷. Kontrola dotyczy przy tym nie tylko legalizmu, ale i gospodarności oraz celowości. Wydane orzeczenia podlegają zaskarżeniu sądowemu.

5. Organy władzy samorządu

Ustawa z 2003 r. wskazuje (w art. 34) organy samorządowe, dokonując ich opisu bez uwzględnienia nazwy. Zaliczono do nich: organ przedstawicielski jednostki samorządowej, szefa jednostki samorządowej (mowa o szefie władzy wykonawczej), administrację miejscową (organ wykonawczo-zarządzający jednostki samorządowej) – jako organy niezbędne do powołania oraz organ kontrolny i inne organy samorządowe przewidziane przez statut, które mają własne kompetencje w sprawach o znaczeniu lokalnym. Wśród tych innych, które ostatecznie okazują się być organami obligatoryjnymi, należy powołać komisję wyborczą (ustawa federalna z 12 czerwca 2002 r. O podstawowych gwarancjach praw wyborczych i prawie do udziału w referendum obywateli Federacji Rosyjskiej²⁸), z tym zastrzeżeniem, że zgodnie z nowelizacją ustawy (z 2005 r.) komisja wyborcza jest organem samorządowym (municipalnym), który nie wchodzi w skład organów samorządu terytorialnego²⁹.

²⁷ Kontrola dotyczy legalizmu, gospodarności oraz celowości.

²⁸ Federalnyj zakon ot 12 ijunia 2002 g. Ob osnovnykh garantijach izbiratelnykh prav i prava na uczastije w referendumie graždan Rossijskoj Federacii, www.cikrf.ru/law

²⁹ S. Abakjan, *Konstitucionnoje...*, op.cit., s. 903.

5.1. Organ przedstawicielski

Organ przedstawicielski jest osobą prawną. Na wszystkich szczeblach składa się on z deputowanych i dla wejścia w prawa musi być obsadzone co najmniej 2/3 mandatów. Z dwoma jednak zastrzeżeniami dotyczącymi procesu jego kreacji. Po pierwsze – w sytuacji, w której osada liczy mniej niż sto osób korzystających z praw wyborczych, nie są przeprowadzane wybory, a władza jest sprawowana w formie zgromadzenia obywateli (*schodgraždan*). Po drugie – zgodnie z art. 35 organ przedstawicielski rejonów municypalnych może być kreowany dwoma sposobami:

- 1) w drodze powszechnych, równych i bezpośrednich wyborów, w głosowaniu tajnym, przy zachowaniu wymogu, aby liczba reprezentantów z jednej osady nie była wyższa niż 2/5 składu organu;
- 2) w procedurze mieszanej, obejmującej wejście do niego – z urzędu – szefów osad znajdujących się na obszarze rejonu municypalnego i przedstawicieli organów przedstawicielskich osad, wybranych przez nich, ze swoich składów (liczba przedstawicieli jest niezależna od wielkości osady)³⁰.

Wybór trybu kreacji organu przedstawicielskiego jest uzależniony od statusu osady i ma zastosowanie to rozwiązanie, które w ciągu roku od jego zaproponowania uzyskało poparcie 2/3 osad.

Organ przedstawicielski może rozpatrywać wszystkie sprawy odniesione do kompetencji danego samorządu. Pewne decyzje na mocy ustawy zostały odniesione do jego wyłącznej kompetencji. Zaliczono do nich:

- 1) uchwalenie statutu, jego zmian i uzupełnień;
- 2) zatwierdzenie budżetu i przyjęcie sprawozdania z jego realizacji;
- 3) wprowadzenie, zmienienie i rezygnacja z lokalnych podatków i opłat³¹;
- 4) zatwierdzanie planów i programów rozwoju jednostki samorządowej, przyjmowanie sprawozdań z realizacji;
- 5) ustalanie trybu dysponowania mieniem samorządowym;
- 6) ustalanie trybu tworzenia, likwidacji i zmiany przedsiębiorstw samorządowych;
- 7) określanie trybu udziału samorządu we współpracy z innymi samorządami;
- 8) określanie trybu zabezpieczenia materialnego i organizacyjnego działalności organów samorządowych;

³⁰ Dotyczy także okręgów miejskich: do tysiąca mieszkańców z prawami wyborczymi – 7 przedstawicieli, 1000–10 tys. – 10 przedstawicieli, 10 tys.–30 tys. – 15 przedstawicieli, 30 tys.–100 tys. – 20 przedstawicieli, 100 tys.–500 tys. – 25 przedstawicieli, ponad 500 tys. – 35 przedstawicieli. W rejonie municypalnym nie może być jednak mniej niż 15 deputowanych w organie przedstawicielskim, a w jednostkach wewnętrznych miast o znaczeniu federalnym – 10 deputowanych.

³¹ Tylko na wniosek szefa jednostki samorządowej i przy jego akceptacji.

- 9) kontrola nad wywiązywaniem się organów samorządowych (i osób funkcyjnych) z przypisanych im zadań w zakresie realizacji spraw lokalnych;
- 10) podejmowanie decyzji o pozbawieniu mandatu szefa jednostki samorządowej.

Organy przedstawicielskie mogą stanowić prawo lokalne. Uchwalony przez nie akt wymaga podpisu szefa administracji samorządu i ogłoszenia. Deputowani dysponują prawem przełamania weta szefa administracji, ponownie uchwalając akt większością 2/3 głosów składu organu przedstawicielskiego w dotychczasowym brzmieniu. Akt podlega wówczas podpisaniu przez szefa w ciągu siedmiu dni od ponownego jego przyjęcia w dotychczasowej redakcji.

5.2. Szef jednostki samorządowej (*gława municypalnego obrazowania*)

Zgodnie z art. 36 ustawy z 2003 r. jest on najwyższą osobą funkcyjną w jednostce samorządowej i posiada samoistne kompetencje w zarządzaniu sprawami lokalnymi zgodnie ze statutem. W rzeczywistości jest on szefem administracji samorządowej. Ustawa przewiduje dwa tryby jego powołania, które kreują odmienny jego status prawny.

Pierwszy tryb jest powiązany z regulacjami statutu jednostki samorządowej. Ustawa dopuszcza zarówno jego wybór w drodze wyborów powszechnych, jak i w drodze wyborów przeprowadzonych w ramach organu przedstawicielskiego samorządu spośród jego składu. Jeżeli pochodzi on z wyborów powszechnych, może wchodzić w skład organu przedstawicielskiego z prawem głosu decydującego i być jego przewodniczącym, albo też pozostać wyłącznie szefem administracji lokalnej (w zależności od statutu). W sytuacji wyboru szefa administracji przez organ przedstawicielski staje się on automatycznie jego przewodniczącym. Jest zatem zarówno przewodniczącym organu przedstawicielskiego, jak i szefem administracji³². Rozwiązanie o tyle interesujące, że zgodnie z innymi przepisami podlega on organowi przedstawicielskiemu i na podstawie nowelizacji z 7 maja 2009 r. ma obowiązek składania jemu sprawozdania z rocznej działalności (gdy jest szefem administracji – z działalności administracji, w tym z wywiązania się z realizacji poruczeń organu przedstawicielskiego).

Do kompetencji szefa jednostki samorządowej odniesiono:

- 1) reprezentowanie jednostki w stosunkach z innymi samorządami, organami władzy państwowej, obywatelami i organizacjami;
- 2) podpisywanie i ogłaszanie aktów prawa miejscowego;

³² Początkowo (do 2005 r.) rozwiązania ustawowe nie przewidywały takiej możliwości, od 2005 r. dopuszczono jego występowanie w osadach wiejskich, a od 2008 r. – w jednostkach wewnętrznych miast o znaczeniu federalnym.

- 3) wydawanie aktów prawa miejscowego w zakresie posiadanych kompetencji;
- 4) prawo żądania zwołania nadzwyczajnego posiedzenia organu przedstawicielskiego.

Szef jednostki samorządowej może być przedterminowo odwołany³³. Ustawa przewiduje dość szeroki katalog przesłanek takiego działania, w tym uprawomocnienie się wyroku sądowego niezależnie od tego, czy jest ono powiązane z pobawieniem wolności. Na uwagę zasługuje też (począwszy od nowelizacji z 7 maja 2009 r.) instytucja zwolnienia (ewentualnie przymusowego) szefa jednostki samorządowej. Nowelizacja została wprowadzona na wniosek Prezydenta FR wyrażony w odezwie do Zgromadzenia Federalnego (z 5 listopada 2008 r.). Zgodnie z art. 74–1 ustawy organ przedstawicielski na wniosek deputowanych lub samego zainteresowanego może podjąć decyzję o jego zwolnieniu. Inicjatywa rozpatrywana jest w ciągu miesiąca od jej wniesienia, a decyzja wymaga poparcia nie mniej niż 2/3 członków organu przedstawicielskiego. Wśród przesłanek umożliwiających zgłoszenie inicjatywy wskazano: 1) działania (bądź decyzje) szefa, które doprowadziły (doprowadzały) do negatywnych skutków finansowych, o których mowa w ustawie; 2) niewypełnianie swoich obowiązków przez trzy lub więcej miesięcy; 3) otrzymanie dwukrotnej z rzędu niezadowolającej oceny złożonego przez niego rocznego sprawozdania.

5.3. Administracja lokalna

Jest to samorządowy organ wykonawczy posiadający na mocy statutu jednostki samorządowej kompetencje w zakresie rozwiązywania spraw o znaczeniu lokalnym oraz kompetencje do rozwiązywania wybranych spraw państwowych, które zostały przekazane samorządowi na mocy ustawy federalnej i ustaw podmiotu federacji. Na jego czele stoi szef administracji lokalnej (jedynowładztwo), którym jest szef jednostki samorządowej albo też osoba zatrudniona na podstawie kontraktu. Powołania dokonuje organ przedstawicielski na czas trwania kadencji spośród osób zgłoszonych przez komisję konkursową. Umowę–kontrakt zawiera w imieniu jednostki samorządowej jej szef. Urząd szefa objęty jest instytucją *incompatibilitas*. Nie może otrzymywać wynagrodzenia z innego tytułu niż szefowanie administracji, z wyłączeniem prowadzenia wykładow, działalności naukowej i twórczej, o ile nie jest ona finansowana ze środków państw obcych, organizacji międzynarodowych i zagranicznych oraz cudzoziemców. Nie może także być członkiem zarządów firm, ciał obserwacyjnych, organów państw obcych, pozarządowych i niekomercyjnych organizacji, które działają na terytorium Rosji (oraz jej podmiotów), o ile prawo nie stanowi

³³ Ustawa przewiduje wystąpienie takiej sytuacji w przypadku odwołania, wyjazdu poza granice federacji na stałe miejsce zamieszkania i uznanie za winnego w postępowaniu sądowym.

inaczej. Nowelizacja ustawy z 7 maja 2009 r. zaostrzyła kontrolę nad funkcjonowaniem kontraktowego szefa administracji samorządowej, stanowiąc, że jest on: 1) podporządkowany i podlega kontroli organu przedstawicielskiego; 2) zobowiązany do składania organowi przedstawicielskiemu corocznych sprawozdań ze swojej działalności i działalności administracji samorządowej, w tym ze sposobu rozwiązywania spraw zgłoszonych przez organ przedstawicielski; 3) odpowiedzialny za realizację spraw odniesionych do kategorii spraw lokalnych oraz spraw przekazanych jednostce jako zadania państwa. Rozwiązanie kontraktu z szefem administracji samorządowej może być dokonane na zasadzie porozumienia stron lub w drodze sądowej.

5.4. Organ kontrolny jednostki samorządowej

Jego zadaniem jest kontrola wykonania budżetu, przestrzegania procedur jego przygotowania i zatwierdzenia oraz procedur sprawozdawczości z wykonania. Kontroluje on także zarządzanie i wykorzystanie majątku samorządowego. Powoływany jest albo w czasie wyborów samorządowych, albo przez organ przedstawicielski zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w statucie. Wyniki kontroli przekazywane są do publicznej wiadomości.

6. Formy bezpośredniego udziału obywateli w zarządzaniu sprawami lokalnymi

Kwestie obejmujące bezpośredni udział obywateli w zarządzaniu samorządem terytorialnym regulowane są w rozdziale V ustawy z 6 października 2003 r. O ogólnych podstawach organizacji samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej. Określa ona jedynie przykładowy katalog instytucji umożliwiający ludności lokalnej bezpośrednie uczestnictwo w rozwiązywaniu spraw o znaczeniu lokalnym. Zaliczono do niego:

- 1) referendum lokalne (*miestnyj referendum*),
- 2) wybory samorządowe (*municipalnyje wybory*),
- 3) głosowanie w sprawie odwołania deputowanego, członka organu wybieralnego, wybieralnej osoby funkcyjnej,
- 4) głosowanie w sprawie zmiany granic i przekształcenia jednostki samorządowej,
- 5) zgromadzenie obywatelskie (*schod grażdanz*),
- 6) inicjatywę prawodawczą obywateli (*prawotworczeskaja inicjatywa grażdanz*),
- 7) terytorialny samorząd społeczny (*territorialnoje obszczestwiennoje samouprawlienije*),

- 8) wysłuchanie publiczne (*publicznoje słuszanije*),
- 9) zebranie obywatelskie (*sobranije grażdán*),
- 10) konferencję obywateli (zebranie delegatów) [*konferencija grażdán (sobranije dielegatow)*],
- 11) badanie opinii obywateli (*opros grażdán*),
- 12) zwrócenie się obywateli z zapytaniem do organów samorządu lokalnego (*obrasz-czenije grażdán w organy miestnogo samouprawlienija*).

6.1. Referendum lokalne (art. 22)

Referendum lokalne przeprowadzane jest w celu bezpośredniego podjęcia przez mieszkańców jednostki samorządowej decyzji w sprawie o znaczeniu lokalnym. Jest przeprowadzane na całości terytorium samorządu. Z inicjatywą głosowania mogą wystąpić obywatele FR posiadający prawo do udziału w lokalnym referendum (wymagane jest poparcie co najmniej 5% obywateli z prawami wyborczymi na danym terenie), zjednoczenia wyborcze (*izbiratielnyje objedinienia*), inne zjednoczenia społeczne, których statuty przewidują prawo udziału w wyborach i/lub referendach i są zarejestrowane w trybie przewidzianym przez ustawę federalną, a także wspólnie – przedstawicielski organ samorządowy i szefa terenowej administracji. Decyzję o jego rozpisaniu podejmuje przedstawicielski organ samorządowy w ciągu 30 dni od zgłoszenia inicjatywy. Jeżeli nie uczyni tego, referendum rozpisuje sąd w oparciu o wniosek obywatelski, zjednoczeń wyborczych, szefa jednostki samorządowej lub organów władzy państwowej podmiotu federacji. Wówczas organizuje je komisja wyborcza jednostki samorządowej, a przebieg głosowania zabezpiecza organ wykonawczy podmiotu FR. Prawo udziału w głosowaniu mają obywatele FR zameldowani w danej jednostce samorządowej. Rozwiązanie podjęte w drodze głosowania podlega bezpośredniej realizacji bez konieczności zatwierdzenia (potwierdzenia) przez jakiegokolwiek organy władzy państwowej, samorządowej ani też przez osoby funkcyjne. Obywatele, organy władzy samorządowej, prokurator i inne organy władzy państwowej wskazane w ustawach federalnych korzystają z prawa zaskarżenia do sądu zarówno decyzji o rozpisaniu referendum, jak i jego wyników.

6.2. Wybory municypalne (art. 23)

W układzie podmiotowym dotyczą wyboru deputowanych do samorządowego organu przedstawicielskiego i obsadzenia organów wybieralnych. Przeprowadzane są zgodnie z zasadą powszechności, równości, bezpośredniości, w głosowaniu tajnym. Czas trwania kadencji oraz zastosowany system rozdziału mandatów określa statut

jednostki samorządowej. Mandaty do organów przedstawicielskich osad, z wyłączeniem okręgów miejskich, w których zamieszkuje do 3 tys. osób, a także organów przedstawicielskich (w tym organów okręgów miejskich), w których jest do obsadzenia do 15 mandatów, rozdzielane mogą być w jednomandatowych i/lub wielomandatowych okręgach, przy czym, jeżeli zastosowany jest podział proporcjonalny między listy zgłoszone przez partie polityczne (ich jednostki terenowe), musi być obsadzonych w ten sposób nie mniej niż 10 mandatów (art. 3.3)³⁴. Wybory rozpisuje samorządowy organ przedstawicielski, a w sytuacjach szczególnych przewidzianych przez ustawę federalną – właściwa komisja wyborcza lub sąd.

6.3. Głosowanie w sprawie odwołania deputowanego, członka organu wybieralnego, wybieralnej osoby funkcyjnej (art. 24, pkt. 1, 2, 2.1)

W istocie jest to jeden z przedmiotów referendum i przeprowadzane jest zgodnie z przepisami ustaw podmiotów FR o referendum lokalnym. Deputowani i organy wybieralne dysponują mandatem wolnym i nie ponoszą politycznej odpowiedzialności przed wyborcami. Ustawodawca przewidział natomiast instytucje przedterminowego pozbawienia mandatu w następstwie działania (braku działania) naruszającego obowiązujące prawa, ale dopiero po sądowym potwierdzeniu tego faktu³⁵. Orzeczenie sądu nie prowadzi automatycznie do wygaśnięcia mandatu. Konieczny jest wniosek mieszkańców danego samorządu o pozbawienie mandatu, a jego dysponent musi mieć zagwarantowaną możliwość przedstawienia swoich kontrargumentów. Tryb składania wniosku określa ustawa federalna i pozostające w zgodzie z nią ustawy podmiotów FR o przeprowadzeniu referendum lokalnego. Do pozbawienia mandatu niezbędne są głosy ponad 50% wyborców zarejestrowanych w jednostce samorządowej (okręgu wyborczym).

6.4. Głosowanie w sprawie zmiany granic i przekształcenia jednostki samorządowej (art. 24, pkt. 3–7)

Podobnie jak poprzednie głosowanie, jest to przedmiot referendum i przeprowadzane jest zgodnie z ustawami podmiotów federacji o referendum lokalnym z uwzględnieniem specyfiki zawartej w ustawie federalnej. Dotyczy to trzech spraw. Po pierwsze – głosowanie przeprowadzane jest na całości (lub części) terytorium

³⁴ Obecna redakcja jest wynikiem orzeczenia Sądu Konstytucyjnego z 7.07.2011 r., nr 15-P.

³⁵ Głosowanie w sprawie przedterminowego pozbawienia mandatu nie jest przeprowadzane, gdy cały skład rady lub jego część pochodzi z wyborów z list zgłoszonych przez zjednoczenia wyborcze (art. 24, pkt 2.1).

jednostki samorządowej. Po drugie – dozwolone jest prowadzenie agitacji przez organy władzy państwowej, organy samorządu terytorialnego i osoby funkcyjne. Po trzecie – wynik głosowania wyjawia wolę wyborców, ale decyzja o zmianie granic lub przekształceniu jednostki samorządowej wymaga uchwalenia przez podmiot FR właściwej ustawy. Głosowanie dla swojej ważności wymaga frekwencji ponad połowy uprawnionych mieszkańców danej jednostki samorządowej (jej części), a podjęcie decyzji opowiedzenie się za nią ponad połowy uczestniczących.

6.5. Zgromadzenie obywatelskie (art. 25 i 25.1)

Zgromadzenia tworzone są w celu decydowania o sprawach lokalnych w osadach zamieszkałych przez nie więcej niż 100 osób dysponujących prawem wyborczym. Zgromadzenie pełni funkcje organu przedstawicielskiego jednostki samorządowej, w tym posiada wszystkie kompetencje odniesione do jego wyłącznych pełnomocnictw. Zwoływane jest przez szefa jednostki municypalnej z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej 10 mieszkańców. Dla prawomocności wymagana jest obecność na nim ponad 50% uprawnionych. Osoby zajmujące wybieralne stanowiska w samorządzie muszą być na nim obecne. Posiedzeniu przewodniczy szef jednostki samorządowej lub inna osoba wybrana przez zgromadzenie. Decyzje podejmowane są głosami ponad 50% uczestniczących i podlegają obowiązkowej realizacji na terytorium osady. Organizację zgromadzenia zapewnia szef lokalnej administracji.

6.6. Inicjatywa prawotwórcza obywateli (art. 26)

Grupa obywateli posiadających prawa wyborcze może w drodze inicjatywy obywatelskiej zgłosić projekt aktu prawa miejscowego. Podlega on obowiązkowemu rozpatrzeniu przez właściwy dla przedmiotu inicjatywy organ (lub osobę) samorządu terytorialnego w terminie trzech miesięcy od jej powstania. Szczegółowy tryb zgłaszania inicjatyw określany jest w aktach normatywnych organu przedstawicielskiego, a jeżeli nie ma takiego, zastosowanie mają ogólne przepisy samorządowej ustawy federalnej. Wprowadza ona wymóg, aby przy określaniu przez samorządy wielkość grupy inicjatywnej nie była większa niż 3% mieszkańców z prawami wyborczymi oraz konieczność zapewnienia tej grupie możliwości przedstawienia swoich argumentów przy rozpatrywaniu ich wniosku. Decyzja w sprawie wniosku w formie pisemnej musi być przekazana grupie inicjatywnej.

6.7. Terytorialny samorząd społeczny (art. 27)

Jest to forma samoorganizacji mieszkańców zamieszkałych na części terytorium samorządu dla samodzielnego i na własną odpowiedzialność realizowania własnych inicjatyw związanych ze sprawami lokalnymi. Tworzony jest na zebraniach mieszkańców (lub konferencjach) założycielskich. Wchodzi w prawa wraz z zarejestrowaniem statutu przez właściwy organ samorządu terytorialnego. Ustalenie trybu rejestracji odniesiono do statutów jednostek samorządowych i/lub aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy przedstawicielskie jednostek samorządowych. Samorząd społeczny może być osobą prawną i być zarejestrowany (rejestr państwowy) jako organizacja niekomercyjna. Obszar działania społecznego samorządu określa organ przedstawicielski osady na wniosek zamieszkałych na nim osób. Może powstawać w klatkach schodowych, blokach mieszkalnych, grupie bloków mieszkalnych, a także na terenie zamieszkałych punktów wiejskich niebędących osadami. Mieszkańcy sprawują władzę bezpośrednio lub z wykorzystaniem instytucji zebrań i konferencji obywateli oraz za pośrednictwem utworzonych przez siebie organów, które z reguły noszą nazwę komitetów. Do wyłącznych kompetencji zebrania (konferencji) społecznego samorządu odniesiono: określenie struktury organów samorządu, uchwalenie statutu (wprowadzanie do niego zmian i uzupełnień), wybór organów, określenie kierunków działania, zatwierdzenie budżetu i przyjęcie jego realizacji, przyjmowanie sprawozdań z działalności organów. Organy samorządu społecznego reprezentują interesy mieszkańców danego terenu, odpowiadają za wykonanie decyzji zebrań (konferencji). Mogą prowadzić działalność gospodarczą na rzecz funduszu mieszkaniowego, polepszenia terenu lub innego dobra zarówno z wykorzystaniem środków mieszkańców, jak i ze środków samorządu terytorialnego, które zostały im przekazane w drodze porozumień.

6.8. Wysłuchanie publiczne (art. 28)

Wysłuchania publiczne są organizowane w celu omówienia z mieszkańcami przez organy przedstawicielskie samorządu terytorialnego lub szefa jednostki terenowej projektów aktów prawa miejscowego. Może to nastąpić z inicjatywy mieszkańców, organu przedstawicielskiego lub szefa jednostki terytorialnej. Z zasady przedmiotem wysłuchania powinien być projekt statutu jednostki terytorialnej, projekt budżetu i sprawozdanie z jego realizacji, a także zmiany i uzupełnienia budżetu. Szczegółowy tryb stosowania i organizowania wysłuchań odniesiono do decyzji statutów jednostek samorządowych i/lub aktów prawa miejscowego organów przedstawicielskich.

6.9. Zebranie obywateli (art. 29)

Zebrania obywateli są formą sprawowania władzy przez mieszkańców samorządu terytorialnego i działają na części terytorium jednostki samorządu terytorialnego. Ich celem jest omówienie spraw o znaczeniu lokalnym oraz poinformowanie obywateli o pracach organów samorządu terytorialnego. Zwoływane są na wniosek mieszkańców, organu przedstawicielskiego samorządu terytorialnego lub szefa samorządu terytorialnego. Ponadto statuty terytorialnych samorządów społecznych mogą przewidzieć inne sytuacje. Tryb zwołania odniesiono do regulacji statutowych jednostek samorządu terytorialnego i/lub aktów prawnych ich organów przedstawicielskich, a także statutów społecznego samorządu terytorialnego. Zebranie upoważnione jest do zwracania się (występowania) do organów i osób funkcyjnych samorządu terytorialnego, a także dokonywania wyboru i upewnocniania swoich przedstawicieli w kontaktach z organami (osobami funkcyjnymi) samorządu terytorialnego. Stanowisko (petycje) zebrania podlega obligatoryjnemu rozpatrzeniu przez właściwe organy samorządowe i wymaga udzielenia przez nie odpowiedzi w formie pisemnej.

6.10. Konferencja obywateli (zebranie delegatów)

Zgodnie z samorządową ustawą federalną (art. 30) statuty jednostek samorządowych i/lub akty normatywne ich organów przedstawicielskich, a także statuty terenowych społecznych samorządów mogą wprowadzić realizowanie pełnomocnictw mieszkańców za pośrednictwem konferencji obywateli (zebrań delegatów). Tryb wyboru delegatów i zwoływania konferencji określają każdorazowo statuty (i/lub akty organów przedstawicielskich) jednostki samorządowej albo statutu samorządu społecznego.

6.11. Badanie opinii obywateli (art. 31)

Badanie opinii obywateli to stosunkowo młoda instytucja w pragmatyce samorządu terytorialnego Federacji Rosyjskiej. Badanie opinii publicznej może być przeprowadzane na całości lub części terytorium jednostki samorządowej. Wyniki badania mają charakter rekomendacji. Mogą w nim uczestniczyć mieszkańcy dysponujący prawami wyborczymi. Inicjatywa badania należy do organu przedstawicielskiego jednostki samorządowej lub szefa jednostki samorządowej, gdy jego przedmiotem ma być przeznaczenie ziemi pod obiekty o znaczeniu regionalnym lub międzyregionalnym – także organ władzy państwowej podmiotu FR. Tryb ogłoszenia i przeprowadzenia badania określa statut jednostki samorządu terytorialnego lub akty

normatywne jego organu przedstawicielskiego. Mieszkańcy powinni być o nim poinformowani z dziesięciodniowym wyprzedzeniem.

6.12. Zwrócenie się obywateli do organów samorządu terytorialnego (art. 32)

Ta forma udziału zapisana została już w art. 33 konstytucji – obywatele FR mają prawo zwracać się osobiście, jak również kierować indywidualne i zbiorowe petycje do organów państwowych i organów samorządu terytorialnego. W konsekwencji w samorządowej ustawie federalnej na osoby funkcyjne w samorządzie nałożono obowiązek pisemnego udzielania odpowiedzi na zapytania obywateli, ustanawiając miesięczny czas ich rozpatrywania. Tryb i szczegółowe terminy odniesiono do ustawy federalnej z 2 maja 2006 r. O trybie rozpatrzenia petycji obywateli Federacji Rosyjskiej³⁶, podmiotów Federacji oraz aktów organów przedstawicielskich samorządów terytorialnych.

Zakończenie

Samorząd terytorialny nadal w Federacji Rosyjskiej znajduje się *in statu nascendi*. Charakteryzuje się wieloma zmianami w rozwiązaniach ustrojowo-prawnych i to już na szczeblu federalnym, a więc w tych ustawach, które tworzą jedynie ogólne ramy, odnosząc konkretne regulacje do kompetencji legislatyw subiektów federacji. Instytucje przewidziane przez te ostatnie nie zostały w artykule uwzględnione. Byłoby to zresztą zadanie dość trudne przy tej liczbie podmiotów federacji. Tym bardziej – i to wydaje się być ważniejsze – analiza funkcjonowania całego systemu politycznego Federacji Rosyjskiej zdaje się potwierdzać tezę, iż pomimo wielu lat przemian nadal w większym stopniu należy zwracać uwagę nie tyle na normatywną stronę zagadnień, ile na sposób korzystania z ustawowo przyjętych instytucji i procedur. Można wskazać wiele przykładów, w których instytucje mające służyć rozwojowi i wolności człowieka służą realizacji odmiennych stanów. Nie bez znaczenia jest także nadal niezakończony proces reformy administracyjnej kraju, stworzenia jednolitej, przejrzystej i efektywnej przestrzeni prawnej i udział w tym procesie zarówno dekretów prezydenta, jak i orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego FR.

³⁶ Federalnyj zakon ot 2 maja 2006 g. O porjadke rassmotrienija obraszczzenij graždan Rossijskoj Federacji, www.pravo.gov.ru [dostęp 4.05.2014].

Literatura

Druki zwarte i prace zbiorowe

- Awakjan S.A., *Konstitucionnoje prawo Rossii. Uciebnyj kurs*, t. 2, Izdatielstwo „Norma”, Moskwa 2010.
- Borisow A., *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii (postatiejnyj) s Kommentarijami Konstitucionnogo Suda RF*, „Knižnyj Mir”, Moskwa 2013.
- Kabaszow S., *Miestnoje samouprawlienije w Rossijskoj Federacii*, Izdatielstwo „Flinta”, Izdatielstwo „Nauka”, Moskwa 2009.
- Kotz D.M., Wir F., *Put Rossii ot Gorbaczewa k Putinu. Gibiel sowietskoj sistemy i nowaja Rossija*, URSS, Moskwa 2013.
- Rossijskaja prawowaja politika w osuszczestwlenii reformy miestnogo samouprawlienija*, red. A. Malko, Izdatielstwo Tambowskogo Gosudarstwiennoho Uniwiersitieta, Tambow 2008.

Akty prawne

- Federalnyj zakon ot 28 VIII 1995 g. Ob obszczich principiach organizacii miestnogo samouprawlienija w Rossijskoj Federacii, www.constitution.garant.ru
- Federalnyj zakon ot 12 ijunia 2002 g. Ob osnownych garantijach izbiratielnych praw i prawa na uczastije w referendumie grażdian Rossijskoj Federacii, www.cikrf.ru/law
- Federalnyj zakon ot 6 oktjabrja 2003 g. Ob obszczich principiach organizacii miestnogo samouprawlienija w Rossijskoj Federacii, Tiekst z izmienenijami i dopońnienijami na 2014 god, Moskwa 2014.
- Federalnyj zakon ot 2 maja 2006 g. O porjadke rassmotrienija obraszczienij grażdian Rossijskoj Federacii, www.pravo.gov.ru
- Konstitucija (Osnownoj zakon) Sojuza Sowietskich Socjalisticzeskich Respublik utwierżdiena rezolucijej II Sjezda Sowietow Sojuza SSR ot 31 janwaria 1924 g., www.constitution.garant.ru; tekst w języku polskim: Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Rad, w: *Nowe Konstytucje przełożone pod kier. Dra J. Makowskiego*, Warszawa 1925.
- Konstitucija (Osnownoj zakon) Sojuza Sowietskich Socjalisticzeskich Respublik utwierżdiena postanowlienijem Czrezwyczajnogo VIII Sjezda Sowietow Sojuza Sowietskich Socjalisticzeskich republik ot 5 diekabrja 1936 g., www.constitution.garant.ru; tekst w języku polskim: Konstytucja (ustawa zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, w: *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*, red. A. Burda, Ossolineum, Wrocław 1967.

- Konstytucja (Osnownoj zakon) Sojuza Sowietskich Socjalisticzeskich Respublik (prinjata na wnieoczerednoj sessii Wierchownogo Sowjeta SSSR diewjatogo sozywa 7 oktjabrja 1977 g., www.constitution.garant.ru; tekst w języku polskim: Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, KiW, Warszawa 1977.
- Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000 r.; Konstytucja Rossijskoj Federacji s gimnom Rossii prinjata wsienarodnym gołosowaniem 12 diekabrja 1993 goda. S ucziotom izmienenij, prinjatych Gosudarstwiennoj Dumoj RF 22 XI 2013, Izdatielstwo „Prospiekt”, Moskwa 2014.
- Polozenije ob osnovach organizacii miestnogo samouprawlienija w Rossijskoj Federacii na period poetapnoj konstitucionnoj reformy, www.constitution.garant.ru
- Ukaz Prezidenta RF ot 9 X 1993 g. O reformie predstavitielnych organow własti i organow miestnogo samouprawlenija w RF, www.constitution.garant.ru
- Ukaz Prezidenta RF ot 26 X 1993 g. O reformie miestnogo samouprawlienija w RF, www.constitution.garant.ru
- Zakon Rossijskoj Federacii ot 21 IV 1992 g. Ob izmienenijach i dopołnienijach Konstitucii (Osnownogo Zakona) RSFSR, www.constitution.garant.ru
- Zakon RSFSR ot 3 VII 1991 g. Ob izmienenijach i dopołnienijach Konstitucii (Osnownogo Zakona) RSFSR, www.constitution.garant.ru
- Zakon RSFSR ot 6 VII 1991 g. O miestnom samouprawlenii w RSFSR, www.consultant.ru/documents
- Zakon SSSR ot 9 IV 1990 g. Ob obszczich naczałach miestnogo samouprawlienija i miestnogo chozjajstwa w SSSR, „Wiedomosti Sjezda narodnych dieputatow i Wierchownogo Sowjeta SSSR” 1990, 16, s. 267.
- Zakon SSSR ot 26 XII 1990 g. Ob izmienenijach i dopołnienijach Konstitucii (Osnownogo Zakona) SSSR w swjazi z sowierszenstwowanijem sistiemy gosudarstwiennogo uprawlenija, www.constitution.garant.ru

Local Self-Government in The Russian Federation

The paper is a contribution to the in-depth research on the Russian local self-government. The Author describes the process of formation and constitutional position of local self-government in the Russian Federation. He emphasizes that the process, at its initial stage at present, is related to the ongoing administrative reforms of the country and the creation of a single and effectively enforced nationwide legal area. He indicates the dilemmas both in the area of the material basis of existence of local self-government and its competences. The Author determines stages of self-government formation. Basing on normative solutions, he

presents tasks of the Russian local self-government, its structure and authorities. He pays particular attention to the forms of citizens' direct participation in the management of local affairs.

Keywords: local self-government, reform of the self-government, federal act, municipal power, direct democracy

L'autonomie locale dans la Fédération de Russie

L'auteur décrit le processus de formation de l'autonomie locale dans la Fédération de Russie et sa position constitutionnelle. Il souligne que le processus, à son stade actuel, est lié aux réformes administratives en cours et à la création d'un espace juridique national commun. Il indique quelques problèmes concernant l'existence de l'autonomie locale et de ses compétences. L'auteur détermine les étapes de la formation d'auto-gouvernement, présente les tâches de l'autonomie locale russe, sa structure et ses autorités. Il accorde une attention particulière aux formes de participation directe des citoyens à la gestion des affaires locales.

Mots-clés: le pouvoir local, la réforme de l'administration locale, la loi fédérale, les autorités municipales, la démocratie directe

Местное самоуправление в Российской Федерации

Настоящая статья вносит вклад в изучение местного самоуправления в РФ. Автор характеризует процесс становления местного самоуправления и его положение в конституции РФ. Подчеркивается, что в настоящее время этот процесс находится на начальной стадии развития и связан с текущей административной реформой страны и созданием единого и эффективного общенационального правового пространства. Указывается на дилеммы, относящиеся как к материальным основам его существования, так и к компетенциям. В статье выделены этапы становления местного самоуправления и представлены, на основе принятых нормативных решений, его задачи, структура и органы власти. Особое внимание уделяется формам непосредственного участия граждан в управлении местными делами.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа самоуправления, федеральный закон, муниципальная