

Agnieszka Kandzia

Samorząd terytorialny Federacji Rosyjskiej

Pisma Humanistyczne 7, 59-66

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Samorząd terytorialny Federacji Rosyjskiej

Podział administracyjny Federacji Rosyjskiej i system władzy

Na obecny podział terytorialny federacji wpływ miało i wciąż ma wiele czynników. Wśród nich wymienić można ogromną liczbę ludności, różnorodność etniczną, narodowościową i wyznaniową mieszkańców oraz historię władzy i samorządu, a w szczególności okres ZSRR. Rosja podzielona jest na¹:

- 21 republik, które posiadają swoje własne konstytucje (Adygei, Ałtaju, Baszkirii, Buriacji, Chakasji, Czeceńska, Czuwaska, Dagestanu, Inguska, Sachy (Jakucji), Kabardyjsko-Bałkarska, Kałmucji, Karaczajsko-Czerkieska, Karelii, Komi, Maryjska, Mordwińska, Północnoosetyjska, Tatarstanu, Tuwy, Udmurck),
- 47 obwodów (amurski, archangielski, astrachański, biełgorodzki, briański, czelabiński, czytyjski, irkucki, iwanowski, kaliningradzki, kałuski, kemerowski, kirowski, kostromski, kurgański, kurski, leningradzki, lipiecki, magadański, moskiewski, murmański, niżnonowogrodzki, nowogrodzki, nowosybirski, omski, orenburski, orłowski, penzeński, pskowski, rostowski, riazański, sachaliński, samarski, saratowski, smoleński, swierdłowski, tambowski, tomski, twerski, tulski, tiumeński, uljanowski, włodzimierski, wołogradzki, wołogodzki, woroneski, jarosławski),
- 1 obwód autonomiczny (żydowski),
- 4 okręgi autonomiczne (Czukocki, Chanty-Mansyjski, Nieniecki, Jamalsko-Nieniecki)
- 9 krajów (Ałtajski, Kamczacki, Chabarowski, Krasnodarski, Krasnojarski, Permski, Nadmorski, Stawropolski, Zabajkalski),
- 2 miasta wydzielone — miasta o znaczeniu federalnym, których status określają osobne ustawy (Moskwa, Sankt Petersburg).

¹ Stan na 01.07.2010. Zob. Konstytucja Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 roku z uwzględnieniem zmian terytorialnych z 2005 roku. Za: <http://www.perm.ru/region/> z dnia 19.10.2010, z 2007 roku. Za: <http://www.piragis.ru/publikatscii-po-istorii-kamchatki/administrativnoe-podchinenie-kamchatki-1697-2007.html> z dnia 19.10.2010, z 2008 roku. Za: <http://www.wschodniaperspektywa.pl/content/view/801/126>, 19.10.2010

Cały kraj podzielony jest także na:

- 8 okręgów federalnych — utworzonych w 2000 roku, na czele których stoją gubernatorzy mianowani przez prezydenta (Centralny, Południowy, Północno-Zachodni, Dalekowschodni, Syberyjski, Uralski, Nadwołżański, Północnokaukaski),
- 12 rejonów ekonomicznych (Centralny, Centralno-Czarnoziemny, Wschodniosyberyjski, Dalekowschodni, Północny, Północnokaukaski, Północno-Zachodni, Powołżański, Uralski, Wołżańsko-Wiacki, Zachodniosyberyjski, Kaliningradzki).

Proces kształtowania się państwa nie został jeszcze zakończony. Ostatnie zmiany terytorialne miały miejsce w styczniu 2010 roku, kiedy to wydzielono ósmy okręg federalny.

Zgodnie z takim podziałem administracyjnym państwa, władza w Federacji Rosyjskiej realizowana jest na trzech płaszczyznach: federalnej, regionalnej i lokalnej. Władza federalna rozciąga się na terytorium całego kraju. System władzy regionalnej obejmuje republiki, kraje, obwody, miasta wydzielone, obwód autonomiczny, okręgi autonomiczne. Samorząd terytorialny (władza lokalna) obejmuje rejony municypalne, okręgi miejskie, osiedla miejskie (miasta) i wiejskie oraz jednostki podziału wewnętrznego miast o znaczeniu federalnym². Władzy na poziomie lokalnym właśnie poświęcony jest ów artykuł.

Rejony municypalne dzielą się na mniejsze jednostki administracyjne — osiedla. Osiedla miejskie obejmują miasto oraz okoliczne miasteczka i wsie. Często charakteryzowane są jako jednostki „pomiędzy miastem a wsią”. Ludność osiedli jest bardzo zróżnicowana — liczbowo od 100 do nawet 35 tysięcy mieszkańców (w najludniejszym osiedlu w Rosji — Goriaczewodskij). W całej federacji istnieje blisko 1,5 tysiąca osiedli typu miejskiego. Na osiedle wiejskie składa się jedna lub kilka wsi, które łącznie zamieszkuje ponad 1000 osób.

Podstawy prawne samorządności w Federacji Rosyjskiej

Samorząd terytorialny w Federacji Rosyjskiej ustanowiony został w konstytucji z 1993 roku. W artykule 12 tegoż dokumentu czytamy, że „w Federacji Rosyjskiej uznaje się i gwarantuje samorząd terytorialny”. Ponadto postanowiono również, że „samorząd terytorialny jest w ramach swoich kompetencji niezależny”. Podkreślono także to, o czym mowa była wyżej, iż „organy samorządu terytorialnego nie wchodzi w skład systemu organów władzy państwowej”. Zagadnieniom samorządu poświęcono w całości rozdział 8 (art. 130–133) tego dokumentu. Zgodnie z artykułem 130, samorząd w celu rozwiązywania spraw o znaczeniu lokalnym może korzystać z mienia komunalnego. Podkreślono tutaj jednocześnie samodzielne

² E. Zieliński, System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej, Warszawa 2005, s. 90.

wykonywanie zadań przez mieszkańców. Autonomicznie również ludność określa strukturę poszczególnych organów władzy lokalnej w danej jednostce (art. 131). „Organy samorządu terytorialnego samodzielnie zarządzają własnością municypalną, tworzą, zatwierdzają i wykonują lokalny budżet, ustanawiają lokalne podatki i opłaty, strzegą porządku publicznego, jak również rozwiązują inne kwestie o znaczeniu lokalnym”³ (art. 132). W ostatnim artykule tego rozdziału zagwarantowano prawo do ochrony sądowej oraz zakazano ograniczania praw samorządu terytorialnego.

Podstawę prawną powołania samorządu w Rosji stanowią, oprócz konstytucji także: ustawa federalna z 6 października 2003 roku o zasadach ogólnych organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej, inne ustawy federalne, konstytucje i ustawy podmiotów federacji, statuty jednostek municypalnych, uchwały podjęte przez mieszkańców (na zgromadzeniach ludności bądź w referendach)⁴ oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 roku — ratyfikowana w Rosji w roku 1998.

Organy samorządu terytorialnego

Organy samorządu lokalnego różnią się w zależności od wielkości i charakteru danej jednostki. W strukturę organów jednostek municypalnych wchodzi:

- organ przedstawicielski (rada),
- szef jednostki (mer, burmistrz),
- administracja terenowa (i szef administracji),
- organ kontrolny.

Zgodnie z ustawą o samorządzie lokalnym, nazwa organu jest ustalana zgodnie z lokalną tradycją historyczną⁵. Najczęściej stosowanymi określeniami są: дума miejska i rada. Organ przedstawicielski wyłaniany jest w wyborach powszechnych, a w jego skład wchodzi radni (delegowani) w liczbie określonej w statucie jednostki. Kadencja rady trwa, w zależności od jednostki od 2 do 5 lat i rozpoczyna się z dniem wyboru radnych, a kończy w dniu rozpoczęcia nowej kadencji kolejnej rady. Nie więcej niż 10 proc. wybranych delegatów może pracować na zasadach zatrudnienia. Nie mogą oni jednak prowadzić działalności gospodarczej i zgodnie z zasadą *incompatibilitas*, zajmować stanowisk w instytucjach publicznych.

Pod wyłączną jurysdykcję rady podlegają między innymi:

- stanowienie lokalnego prawa (uchwalanie statutu jednostki),
- zatwierdzanie budżetu i przyjmowanie sprawozdania z jego wykonania,

³ Konstytucja Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 roku.

⁴ W. Strielnikow, A. Paul, Władza i finanse lokalne w Federacji Rosyjskiej, [w:] Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych, red. E. Ruśkowski, B. Dolnicki, Bydgoszcz 2006, s. 260–261.

⁵ Ustawa federalna nr 131-FZ z 6 października 2003 r. o zasadach ogólnych organizacji samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej, Dz. U. Federacji Rosyjskiej Nr 40, poz. 3822.

- uchwalanie planów i programów rozwoju lokalnego oraz zatwierdzanie sprawozdań z ich wykonania
- ustalanie, zmiany i znoszenie podatków lokalnych i opłat,
- określanie sposobów zarządzania mieniem komunalnym,
- kontrola działalności organów samorządu i urzędników⁶.

Jeśli chodzi o strukturę władz lokalnych i relacje rady z szefem jednostki municypalnej, to ustawa o samorządzie lokalnym przewiduje kilka modeli (wybór których leży w gestii władz regionalnych):

- rada i wybierany burmistrz, który nie jest członkiem rady,
- rada i burmistrz, który jest członkiem rady,
- rada, której przewodniczący jest jednocześnie burmistrzem,
- rada i wybierany burmistrz, który nie jest członkiem rady oraz manager (osoba powołana na stanowisko szefa administracji) zatrudniony przez burmistrza za zgodą rady,
- rada i manager zatrudniony na zasadach kontraktu,
- zgromadzenie obywateli i wybór osób starszych,
- komitety nadzorujące poszczególne obszary działania, brak burmistrza⁷.

Wybór wzorca funkcjonowania władz pozostaje w gestii władz regionalnych.

Zgodnie z powyższymi modelami szef jednostki municypalnej jest wybierany w wyborach powszechnych lub spośród radnych. W przypadku, gdy szef jednostki jest wybierany przez obywateli to wchodzi w skład organu przedstawicielskiego, pełniąc funkcję przewodniczącego z prawem decydującego głosu lub staje na czele administracji danej jednostki. W przypadku, gdy burmistrz wybierany jest z grona radnych, automatycznie pełni funkcję przewodniczącego rady. Burmistrz nie może być jednocześnie przewodniczącym organu jednostki municypalnej i szefem administracji terenowej tej jednostki. Szef jednostki jest odpowiedzialny przed wyborcami i organem przedstawicielskim oraz podlega kontroli.

Administracja terenowa to organ wykonawczo-zarządzający jednostki municypalnej. „Strukturę administracji terenowej tworzą organy o budowie branżowej (funkcjonalnej) i terytorialnej”⁸. Jej szefem, zgodnie z przyjętym modelem władz lokalnych, może być burmistrz (szef jednostki) lub manager powołany na to stanowisko na zasadach kontraktu (na czas kadencji). Powoływanie organu kontrolnego nie jest obowiązkowe dla wszystkich jednostek, a jedynie dla tych określonych w ustawie.

⁶ G. Kourliandskaia, Y. Nikolayenko, N. Golovanova, *Local Government in the Russian Federation*, [w:] *Developing New Rules in an Old Environment. Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia*, red. I. Munteanu, V. Popa, Budapeszta 2001, s. 185.

⁷ *Ibidem*, s. 186.

⁸ W. Strielnikow, A. Paul, *Władza i finanse lokalne w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, red. E. Ruśkowski, B. Dolnicki, Bydgoszcz 2006, s. 267.

Demokracja bezpośrednia

Prawo reguluje także kwestie bezpośredniego uczestnictwa mieszkańców w działaniach samorządu. Formami demokracji bezpośredniej w Rosji są: referendum lokalne, inicjatywa prawodawcza obywateli, konsultacje z mieszkańcami, petycje mieszkańców oraz zgromadzenia obywateli (zebrania ogólne mieszkańców). Z dwóch pierwszych możliwości mogą korzystać jedynie osoby, które mają czynne prawo wyborcze, przewidziane dla wyborów lokalnych.

Referendum lokalne może być przeprowadzone z inicjatywy obywateli, organizacji społecznych, organu przedstawicielskiego i szefa administracji lokalnej (wspólnie). Podpisy pod projektem referendum (zgłaszany przez obywateli i organizacje) musi złożyć przynajmniej 5 proc. uprawnionych do głosowania w danej jednostce. Decyzję o przeprowadzeniu referendum podejmuje rada w ciągu 30 dni od dnia złożenia wymaganych dokumentów⁹. Udział w referendum mogą wziąć wszyscy obywatele zamieszkujący daną jednostkę, posiadający czynne prawo wyborcze. Decyzje podjęte w drodze referendum podlegają natychmiastowemu wykonaniu i nie wymagają aprobaty organów władzy państwowej¹⁰.

Ustawa o samorządzie lokalnym przyznaje także obywatelom prawo zgłaszania inicjatywy prawodawczej o znaczeniu lokalnym. Z inicjatywą taką wystąpić może przynajmniej 3 proc. mieszkańców, posiadających prawa wyborcze (wielkość ta określana jest w statutach jednostek). Projekt taki w ciągu 3 miesięcy musi zostać rozpatrzony przez organ kompetentny do podjęcia stosownej decyzji. Jej podjęcie i umotywowanie musi zostać przekazane na piśmie grupie inicjatywnej. Obie formy rozwiązywania problemów lokalnych nie są jednak wykorzystywane na szeroką skalę. Bardzo często próby takie napotykają na trudności natury administracyjnej.

Konsultacje z mieszkańcami dotyczące problemów lokalnych, przeprowadzane są z inicjatywy rady lub burmistrza, a te obejmujące problemy regionalne i ponadregionalne na wniosek organów władzy państwowej. W konsultacjach uczestniczyć mogą wyłącznie osoby posiadające czynne prawo wyborcze na terenie danej jednostki, a ich wynik ma charakter rekomendacji.

Mieszkańcy mogą kierować do organów władzy lokalnej petycje. Mają prawo zwracać się indywidualnie lub zbiorowo, a urzędnicy zobowiązani są w ciągu 30 dni udzielenia odpowiedzi na piśmie.

Zebranie ogólne mieszkańców funkcjonuje w osiedlach, gdzie liczba mieszkańców uprawnionych do głosowania nie przekracza 100. Zwolowane jest ono przez grupę co najmniej 10 mieszkańców lub szefa jednostki municypalnej¹¹. Zebranie takie jest prawomocne, gdy uczestniczy w nim ponad połowa uprawnionych

⁹ Gdy termin ten zostanie przekroczony, referendum zarządza sąd.

¹⁰ W. Strielnikow, A. Paul, *Władza i finanse...*, s. 262.

¹¹ *Ibidem*, s. 263.

do głosowania, a decyzje podejmowane są bezwzględną większością głosów osób obecnych na zebraniu.

Spółeczny samorząd mieszkańców

W Rosji obywatele mogą się samoorganizować poprzez społeczny samorząd mieszkańców. Rada jednostki określa zasięg działania takiego samorządu, który zwykle obejmuje klatkę schodową dużego bloku mieszkalnego, wielorodzinny budynek mieszkalny, kompleks budynków mieszkalnych, osiedle mieszkaniowe lub miejscowość wiejską nie będąca osiedlem¹². Społeczny samorząd mieszkańców może zostać zarejestrowany jako organizacja społeczna (niekomercyjna) i tym samym nabywa osobowość prawną. Na zebraniach i konferencjach mieszkańców wybierane są organy społecznego samorządu. Reprezentują one interesy ludności, zapewniają wykonywanie uchwał podjętych na zebraniach mieszkańców, mają prawo wnoszenia projektów aktów prawnych do właściwych organów władzy lokalnej (która ma obowiązek projekty takie rozpatrzyć). Mogą również prowadzić działalność gospodarczą w zakresie utrzymania zasobów mieszkaniowych, czystości i porządku¹³.

Zadania samorządu terytorialnego

Każda gmina, bez względu na wielkość i możliwości finansowe obligatoryjnie zapewnia określone usługi publiczne, takie jak: zaopatrzenie w wodę, gaz, energię elektryczną i ciepłą a także odprowadzanie ścieków, dostarczanie opału, użytkowanie i zarządzanie mieniem komunalnym oraz utrzymanie czystości i porządku czy zieleni miejskiej. W tym celu gmina może tworzyć komunalne przedsiębiorstwa i zakłady oraz składać zamówienia publiczne.

Do zadań gmin rosyjskich należy także:

- zapewnienie ochrony przeciwpożarowej,
- organizacja usług bibliotecznych dla ludności,
- tworzenie warunków do świadczenia usług przewozowych
- zapewnienie (niezamożnej ludności) mieszkań w celu polepszenia warunków bytowych,
- współdziałanie w dziedzinie sprawowania opieki i kurateli nad mieszkańcami
- tworzenie zasobów archiwalnych,
- organizacja usług pogrzebowych i utrzymanie cmentarzy,

¹² Ibidem, s. 267.

¹³ Ibidem, s. 268.

- organizacja i podejmowanie działań w zakresie przygotowania do mobilizacji w komunalnych przedsiębiorstwach i zakładach,
- podejmowanie działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa ludzi w obiektach wodnych oraz ochrony ich życia i zdrowia.

Gmina dobrowolnie i samodzielnie decyduje o wykonywaniu zadań, co oznacza, że organy jednej jednostki pod żadnym względem nie mogą zostać (przy wykonywaniu zadań) podporządkowane organom innej jednostki.

Finanse samorządu

Gmina została wyposażona we własny majątek, którym może samodzielnie dysponować¹⁴. Organ przedstawicielski jednostki uchwała budżet będący planem finansowym dochodów i wydatków gminy. Opracowanie budżetu lokalnego następuje dopiero po opracowaniu budżetu federalnego. Aby zadania gminne mogły być realizowane, jednostka musi posiadać własne zasoby finansowe. W praktyce jednak ponad 80 proc. wpływów do budżetu lokalnego pochodzi z podatków federalnych i regionalnych — podatki lokalne stanowią jego niewielką część. Najwięcej wydatków pochłaniają: ochrona zdrowia, oświata i gospodarka mieszkaniowa¹⁵. Zakazane są jakiegokolwiek fundusze pozabudżetowe.

Wykonywanie budżetu lokalnego prowadzone jest zgodnie z dwoma zasadami. Pierwsza z nich dotyczy „wykonywania budżetu przy udziale Skarbu Państwa zakłada istnienie specjalnego organu wykonawczego, któremu powierza się organizację wykonania budżetów, zarząd kontami bankowymi i środkami budżetowymi”¹⁶. Organem takim od 2006 roku powinien być Skarb Państwa. Drugą zasadą — jedności kasowej, polega na dokonywaniu wszystkich operacji budżetowych (uzyskiwanie dochodów, spłata deficytu, wydatkowanie) z jednego rachunku bankowego.

W latach 2006–2009 w Rosji dokonano reformy finansów lokalnych. Istnieją dzisiaj dwa typy budżetów:

- budżety rejonów municypalnych i okręgów miejskich, budżety wewnętrznych jednostek miast o znaczeniu federalnym,
- budżety miast i wiejskich osiedli.

Podjęto więc próby uporządkowania lokalnych planów finansowych i całego systemu budżetowego. Wykonanie zadań zleconych przez szczebel federalny musi zostać zabezpieczone finansowo. Tym samym liczba zadań zleconych została zredukowana. Samorząd rosyjski cały czas przeżywa trudności, głównie natury kompetencyjnej i strukturalnej. Nie wszystkie jednostki municypalne opracowały swój

¹⁴ Zgodnie z art. 132 konstytucji Federacji Rosyjskiej organy samorządu terytorialnego samodzielnie opracowują, uchwalają i wykonują budżet lokalny oraz decydują o opłatach i podatkach. Zasady dysponowania majątkiem gminy określa także Kodeks budżetowy Federacji Rosyjskiej.

¹⁵ G. Kourliandskaia, Y. Nikolayenko, N. Golovanova, *Local Government...*, s. 201.

¹⁶ W. Strielnikow, A. Paul, *Władza i finanse...*, s. 263.

własny statut, co w dalszej kolejności prowadzi do pewnego bałaganu organizacyjnego. Wciąż też trwają spory pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi, co do zakresu realizowanych zadań.

Изложение (abstrakt)

Российское территориальное самоуправление (местная власть) охватывает муниципальные районы, городские круги, городские посёлки (города), деревни и внутренние подразделения города *федерального значения*. Правовой основой для местных органов власти являются: Конституция России с 1993 года, Федеральный закон от 6 октября 2003 об общих принципах организации местного самоуправления в России, другие федеральные законы, а также Европейская хартия местного самоуправления. Модель самоуправления остаётся в способности жителей. Местное самоуправление независимое в своих действиях и не может быть ограничено. Каждая единица имеет свой собственный бюджет, который в большинстве состоит из доходов от доли федеральных налогов. Российская местная власть проходит перемены, все время она реформируемая и неизвестно когда этот процесс закончится.

Agnieszka Kandzia — absolwentka politologii (specjalność samorządowa), doktorantka I roku nauk politycznych na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego, studentka I roku socjologii studiów II stopnia. Autorka wielu artykułów naukowych z zakresu praw człowieka i systemu politycznego Australii. W latach 2006–2010 trzykrotna przewodnicząca Koła Naukowego Politologów Uniwersytetu Śląskiego, członkini Koła Naukowego Stosunków Międzynarodowych i Koła Naukowego Polityki Lokalnej i Regionalnej. Redaktor Studenckich Zeszytów Naukowych „Szkice o Państwie i Polityce”. Od marca 2009 członkini sekcji naukowo-badawczej Studenckiego Zespołu Naukowego przy Polskim Towarzystwie Nauk Politycznych o. Katowice.

Kontakt: agnieszka.kandzia@onet.eu