

## Die örtliche Selbstverwaltung in der Rußländischen Föderation

Schneider, Eberhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneider, E. (1998). *Die örtliche Selbstverwaltung in der Rußländischen Föderation*. (Berichte / BIOst, 15-1998). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43450>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1998 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,  
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183



## Inhalt

|   | Seite |
|---|-------|
| Kurzfassung.....  | 3     |
| <b>1. Vorgeschichte</b> .....   | 7     |
| <b>2. Rechtliche Grundlagen</b> .....   | 9     |
| 2.1 Selbstverwaltungsgesetz vom 9.4.1990 .....  | 9     |
| 2.2 Selbstverwaltungsgesetz vom 6.7.1991 .....  | 10    |
| 2.3 Verfassung vom 12.12.1993 .....   | 10    |
| 2.4 Selbstverwaltungsgesetz vom 28.8.1995 .....   | 11    |
| <b>3. Institutionen</b> .....   | 12    |
| <b>4. Praxis</b> .....  | 13    |
| 4.1 Probleme der Finanzhoheit .....   | 14    |
| 4.2 Nur selten gewählte Organe.....   | 16    |
| 4.3 Mangelnde Kompetenzausstattung .....  | 17    |
| <b>Anhang</b> .....   | 19    |
| Komitee der Staatsduma für örtliche Selbstverwaltung.....   | 19    |
| Komitee des Föderationsrats für Angelegenheiten der Föderation, des<br>Föderationsvertrags und der Regionalpolitik..... | 19    |
| Rat für örtliche Selbstverwaltung.....  | 20    |
| Summary .....   | 23    |

13. März 1998



**Eberhard Schneider**

## **Die örtliche Selbstverwaltung in der Rußländischen Föderation**

Bericht des BIOst Nr. 15/1998

### **Kurzfassung**

#### *Vorbemerkung*

Die Institutionalisierung der örtlichen oder kommunalen Selbstverwaltung ist ein bedeutender Schritt auf dem Weg zu mehr Demokratie. Am 10. Juni 1997 erklärte der russische Präsident Boris Jelzin, daß die Hauptaufgabe der Innenpolitik die Unterstützung der örtlichen Selbstverwaltung sei. In dem folgenden Bericht wird versucht – gestützt auf russische Quellen –, die Rechtslage, die Institutionen und die Praxis der örtlichen Selbstverwaltung darzustellen. Der Anhang enthält die personelle Zusammensetzung der drei föderalen Gremien, die für die örtliche Selbstverwaltung verantwortlich sind, und das Schema der Administration des Präsidenten, in welcher die Verwaltung für die Unterstützung der Tätigkeit der örtlichen Selbstverwaltung verankert ist.

#### *Ergebnisse*

1. Rußland hat keine Tradition der örtlichen Selbstverwaltung, wenn man von der 1864 eingeführten Zemstvo-Selbstverwaltung einmal absieht. Jeweils für drei Jahre wurden Vertreter des Adels, der Städter und der Bauern nach einem abgestuften Wahlrecht gewählt. Die Zemstvo-Versammlungen wählten aus ihrer Mitte den Rat als Exekutive. Die Selbstverwaltungen des Zemstvo wurden bis 1875 nur in 33 Gouvernements eingerichtet. Nach dem Attentat auf Zar Alexander II. 1866 wurden die Rechte der Zemstvo beschnitten.
2. Das sowjetische politische System kannte keine örtliche Selbstverwaltung, es herrschte strenger Zentralismus im Rahmen des "demokratischen Zentralismus", d.h. der Entscheidungsprozeß verlief von oben nach unten. Für die staatlichen Exekutivorgane galt das Prinzip der "doppelten Unterstellung", denn diese Organe unterstanden vertikal dem nächst höheren Exekutivorgan und horizontal dem örtlichen Sowjet – formal das Volksvertretungsorgan – der jeweiligen Ebene. Außerdem wurden sie direkt von dem sich auf jeder hierarchischen Ebene befindlichen KPdSU-Apparat unmittelbar angeleitet.
3. Die wichtigsten rechtlichen Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung sind in der Verfassung und in drei Gesetzen verankert. Das in der Perestrojka-Phase unter Gorbatschow verabschiedete Gesetz "Über die Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung und der örtlichen Wirtschaft in der UdSSR" vom 9. April 1990 leitete einen Prozeß der rechtlichen Refom der örtlichen Organe der Staatsmacht ein, weil es die exekutiven Organe der örtli-

chen Selbstverwaltung nur den örtlichen Sowjets unterstellte und somit dem bisher üblichen Prinzip der doppelten Unterstellung eine Absage erteilte.

4. Das erste russische "Gesetz über die örtliche Selbstverwaltung" vom 6. Juli 1991 legte fest, daß die örtliche Selbstverwaltung aus örtlichen Vertretungskörperschaften, örtlichen Abstimmungen, Bürgerversammlungen, anderen territorialen Formen direkter Demokratie sowie aus sonstigen Organen der territorialen gesellschaftlichen Selbstverwaltung besteht. Es garantiert den Bürgern die Mitwirkung an der örtlichen Selbstverwaltung in vollem Umfang. Die örtlichen Vertretungs- und Verwaltungsorgane sind juristische Personen, haben eigenständige Kompetenzen und werden von der Bevölkerung direkt gewählt. Die wirtschaftliche Basis der örtlichen Selbstverwaltung bilden die natürlichen Ressourcen, auf die also der Staat keinen Zugriff mehr hat, sowie kommunales und sonstiges Eigentum. Sie stellen einen eigenständigen Haushalt auf.
5. Die neue russische Verfassung vom 12. Dezember 1993 anerkennt und garantiert die örtliche Selbstverwaltung, die im Rahmen ihrer Vollmachten selbständig ist und deren Organe nicht zum System der Organe der Staatsgewalt gehören. Kapitel 8 der Verfassung definiert den Inhalt der örtlichen Selbstverwaltung dahingehend, daß die Bevölkerung über Fragen von örtlicher Bedeutung entscheidet und daß sie das kommunale Eigentum besitzt, nutzt sowie darüber verfügt. Die Ausübung der örtlichen Selbstverwaltung erfolgt durch die Bürger mittels Referenda, durch Wahlen, durch andere Formen der unmittelbaren Willensäußerung sowie durch gewählte und sonstige Organe der örtlichen Selbstverwaltung. Die allgemeinen Organisationsprinzipien für das System der Organe der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung fallen in die gemeinsame Zuständigkeit der föderalen Organe der Rußländischen Föderation und deren Föderationssubjekte.
6. Das Gesetz "Über die allgemeinen Prinzipien der örtlichen Selbstverwaltung" vom 28. August 1995 legt fest, daß die örtliche Selbstverwaltung auf dem gesamten Territorium der Rußländischen Föderation gilt. Das örtliche Vertretungsorgan kann sich eine Satzung geben und u.a. bestimmen, ob der Leiter der örtlichen Verwaltung von der Bevölkerung direkt oder vom Vertretungsorgan gewählt wird und ob er Mitglied des örtlichen Vertretungsorgans ist oder nicht. Die Satzung kann festsetzen, wie viele Mitglieder künftig das Vertretungsorgan umfaßt und wie lange seine Wahlperiode dauern soll, allerdings muß sie mindestens zwei Jahre betragen. Die Satzung der örtlichen Selbstverwaltung bedarf der staatlichen Registrierung, die ihr nur versagt werden kann, wenn sie gegen die Verfassung oder gegen die Gesetze der Rußländischen Föderation oder des betreffenden Föderationssubjekts verstößt. Bemerkenswert ist die Regelung, daß die Organe der örtlichen Selbstverwaltung an der außenwirtschaftlichen Tätigkeit teilnehmen können (Art. 34).
7. Mit den Problemen der örtlichen Selbstverwaltung befassen sich in Rußland drei spezielle Institutionen: das Komitee der Staatsduma für Fragen der örtlichen Selbstverwaltung, das Komitee des Föderationsrats für Angelegenheiten der Föderation, des Föderationsvertrags und der Regionalpolitik und der Rat für örtliche Selbstverwaltung, dessen Vorsitzender Jelzin ist. Die Aufgabe der Komitees der Staatsduma und des Föderationsrats, also von Parlamentsausschüssen, ist bekannt. Der Rat für örtliche Selbstverwaltung, der

mindestens alle zwei Monate tagen soll, dient vor allem der Vorbereitung von Empfehlungen für den Präsidenten zur staatlichen Politik bezüglich der örtlichen Selbstverwaltung sowie der organisatorischen Vorbereitung von Entwürfen von Gesetzen und Dekreten des Präsidenten zu Fragen der örtlichen Selbstverwaltung.

8. Über die örtliche Selbstverwaltung gibt es in Rußland zwei Meinungen: Für die einen ist die örtliche Selbstverwaltung der Zement, der das Fundament des russischen Staates zuverlässig zusammenhält. Für die anderen ist die örtliche Selbstverwaltung ein Luxus, mit dem man lieber noch warten sollte, um die bestehenden Wirren nicht noch zu vergrößern. Die Praxis der örtlichen Selbstverwaltung unterscheidet sich in wichtigen Bereichen von der oben skizzierten Verfassungs- und Gesetzeslage: die Vertretungsorgane sind bisher nur in wenigen Städten und Kreisen von der Bevölkerung gewählt worden, die Leiter der örtlichen Verwaltungen werden meist ernannt und unterstehen der exekutiven Vertikale, und der örtliche Haushalt ist kein selbständiges Budget, das langfristig finanziert ist. Das neue Gesetz "Über die finanziellen Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung der Rußländischen Föderation" vom 25. September 1997 stärkt die örtlichen Selbstverwaltungsorgane und macht sie von der föderalen und der regionalen Regierung finanziell unabhängiger. Nach dem neuen Finanzgesetz stehen den örtlichen Selbstverwaltungen eigene Finanzquellen zur Verfügung. Es muß abgewartet werden, in welchem Maß dieses Gesetz in die Praxis umgesetzt wird und ob es die Finanzprobleme der örtlichen Selbstverwaltungen lösen kann.
9. Das zweite Problem der örtlichen Selbstverwaltung betrifft die Wahl ihrer Organe. Gewählt wurden mehr unabhängige Kandidaten als parteigebundene, von denen sich die Wähler eher eine konkrete Lösung ihrer alltäglichen Probleme versprechen als von den Vertretern von Parteien, die mehr an politischen Programmen und ideologischen Vorstellungen interessiert sind.
10. Die Gegner der örtlichen Selbstverwaltung lassen sich in drei Gruppen einteilen: Die erste Gruppe bilden Beamte auf der mittleren Ebene in den föderalen Ministerien und Behörden, deren Tätigkeit – vor allem im Zusammenwirken mit den Regionen –, durch die Realisierung der örtlichen Selbstverwaltung grundlegend geändert wird (Finanzministerium, Wirtschaftsministerium usw.). Die zweite sehr starke Gruppe bilden die Leiter der Administrationen in verschiedenen Föderationssubjekten. Die dritte Gruppe der Gegner der örtlichen Selbstverwaltung besteht aus den ernannten Leitern örtlicher Verwaltungen. Sie sind nicht gewählt worden, aber mit ihrer begrenzten Selbständigkeit nur der Bevölkerung verantwortlich.
11. So wie das Zentrum bisher nicht bereit war, seine Macht mit den Föderationssubjekten zu teilen, sind nun die Föderationssubjekte nicht bereit, ihre Macht mit den örtlichen Selbstverwaltungen zu teilen. Bis Mitte 1997 wurden 76 Gesetze zu Fragen der örtlichen Selbstverwaltung von den Föderationssubjekten verabschiedet. 68 von ihnen wurden vom russischen Justizministerium analysiert mit dem Ergebnis, daß nur vier Gesetze genau der russischen Verfassung entsprechen. Ein besonders negatives Beispiel bietet die Republik Udmurtien, die einmal zu den ersten Föderationssubjekten gehörte, die die örtliche

Gelöscht: ¶

Selbstverwaltung einführen. Am 17. April 1996 verabschiedete das udmurtische Parlament ein Gesetz, das die gewählten örtlichen Selbstverwaltungsorgane kurzerhand auflöste und durch Legislativ- und Exekutivorgane ersetzt, die der Staatsrat der Republik Udmurtien einsetzte. Am 24. Januar 1997 entschied das Verfassungsgericht, daß das udmurtische Gesetz die föderale Gesetzgebung verletzt, die eingehalten werden muß.

Gelöscht: 1

Die Institutionalisierung der örtlichen oder kommunalen Selbstverwaltung ist ein bedeutender Schritt auf dem Weg zu mehr Demokratie. "The democratization of local government goes hand in hand with the development of civil society."<sup>1</sup> Demokratie und Dezentralisierung, die Hauptelemente der örtlichen Selbstverwaltung, führen zu mehr Effizienz bei der Lösung lokaler Probleme. Der Ausbau der örtlichen Selbstverwaltung dürfte auch zur Anhebung des Lebensniveaus der Bevölkerung beitragen. Deshalb ist es wichtig zu untersuchen, in welchem Maß die örtliche Selbstverwaltung bisher in Rußland eingeführt wurde und wie sie praktiziert wird.

## 1. Vorgeschichte

Rußland hat keine Tradition der örtlichen Selbstverwaltung, wenn man von der 1864 – drei Jahre nach der Befreiung von der Leibeigenschaft – eingeführten Selbstverwaltung, des Zemstvo, einmal absieht. Dieser Begriff verbindet die beiden Elemente, die sich im zaristischen Rußland in irgendeiner Form immer gegenüberstanden: das Land ("zemlja") in Gestalt der Stände, der Gesellschaft auf der einen Seite und der Staat, die Herrschaft ("gosudarstvo") auf der anderen Seite. Jeweils für drei Jahre wurden Vertreter des Adels, der Städter und der Bauern nach einem abgestuften Wahlrecht gewählt. Der Adel und die Städter wählten ihre Abgeordneten direkt, die Abgeordneten der Bauern wurden dagegen von den Versammlungen der bäuerlichen Amtsbezirke (volost') entsandt. Gewählt wurden die Vertreter für die Zemstvo-Versammlungen auf zwei Ebenen, auf der Kreis- und auf der Gouvernementsebene. Je nach Größe der Region zählte die Zemstvo-Versammlung auf Kreisebene 12 bis 80 Abgeordnete und auf der Gouvernementsebene 15 bis 100. Die Zemstvo-Versammlung des Kreises tagte einmal im Jahr für zehn Tage im September und die Zemstvo-Versammlung des Gouvernements, deren Vorsitzender vom Innenminister bestätigt werden mußte, einmal im Jahr für zwanzig Tage im Dezember. Die Zemstvo-Versammlungen wählten aus ihrer Mitte den Rat als Exekutive.<sup>2</sup>

Gelöscht: wählen durften

Die Zemstvo-Exekutive hatte nach dem ersten Zemstvo-Statut von 1864 auf der kommunalen Ebene – völlig unabhängig von der staatlichen Administration – folgende Kompetenzen, wobei zwischen den eigenen und den übertragenen Aufgaben unterschieden wurde: "Verwaltung des Zemstvo-Eigentums und aller Einnahmen, Erhalt und Bewirtschaftung der Gebäude und Liegenschaften der Zemstva und Straßen, Durchführung von Maßnahmen zur Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung, Armenpflege und öffentliche Wohlfahrt, Aufbau des lokalen Postwesens, Aufbau und Verwaltung des lokalen Versicherungswesens (Umweltkatastrophen, Feuer- und Seuchenversicherungen) sowie Festsetzung, Erhebung und Verwendung von Zemstvo-Steuern zur Finanzierung lokaler Projekte." Die übertragenen Pflichtaufgaben umfaßten: "Unterstützung der lokalen Wirtschaft und Industrie, Volksbildung, medizinischen Versorgung der Bevölkerung, agrotechnische/agronomische Hilfe für Bauern und Gutsbesitzer".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Diamond, Larry, Toward Democratic Consolidation, in: Journal of Democracy, 3, 1994, S. 8.

<sup>2</sup> Stökl, Günther, Russische Geschichte. Stuttgart 1973, S. 546 f. Mildner, Kirk, Lokale Politik und Verwaltung in Russland. Zwischen Neuanfang, Erbe und Korruption. Basel/Boston/Berlin 1996, S. 45.

<sup>3</sup> Mildner, Kirk, Lokale Politik und Verwaltung in Russland. Zwischen Neuanfang, Erbe und Korruption. Basel/Boston/Berlin 1996, S. 46.

Die Zemstvo-Versammlungen sollten nicht in ganz Rußland, sondern nur in 33 Gouvernements eingerichtet werden. Das wurde erst 1875 erreicht. Und auch dort, wo die Zemstvo-Versammlungen geschaffen wurden, erfüllten sich nicht alle Erwartungen. Nach dem Attentat auf Zar Alexander II. 1866 wurden die Rechte der Zemstvo-Versammlungen durch folgende Maßnahmen beschnitten: Die Gouverneure wurden ermächtigt, Zemstvo-Vorsitzende nach "Prüfung ihrer moralischen Qualitäten" abzusetzen. Die Finanz- und Steuerrechte der Zemstvo-Versammlungen sowie deren Kompetenzen im Volksschulbereich wurden eingeschränkt. Die überregionale Kontaktaufnahme zwischen den Zemstvo-Versammlungen und die Gründung eines Allrussischen Zemstvo-Verbands wurden verboten. Und schließlich wurde 1890 ein neues Statut für die Zemstvo-Versammlungen verabschiedet, das durch Änderung des Wahlrechts die ohnehin schon mächtige Stellung des Adels stärkte: Der Adel konnte in der Zemstvo-Versammlung des Kreises 57%, die Bauern 30% und die Städter 13% aller Sitze erringen. Dadurch wurde sichergestellt, daß die Vertreter der Bauern und der Städter nicht zahlreicher waren als die Vertreter des Adels. Auf der Gouvernementsebene stellten die Adligen 80% der Zemstvo-Abgeordneten. Die Bauern durften zudem ihre Abgeordneten nicht mehr selbst wählen, sondern nur noch dem Gouverneur vorschlagen. Ferner erhielten die Gouverneure und der Innenminister das Recht, Zemstvo-Vorsitzende abzulehnen und nach zweimaliger Ablehnung Personen ihrer Wahl als Vorsitzende einzusetzen.<sup>4</sup>

Das sowjetische politische System kannte keine örtliche Selbstverwaltung, es herrschte strenger Zentralismus im Rahmen des "demokratischen Zentralismus", d.h. der Entscheidungsprozeß verlief von oben nach unten. Für die staatlichen Exekutivorgane galt das Prinzip der "doppelten Unterstellung", denn diese Organe unterstanden vertikal dem nächst höheren Exekutivorgan und horizontal dem örtlichen Sowjet – formal das Volksvertretungsorgan – der jeweiligen Ebene. Außerdem wurden sie direkt von dem sich auf jeder hierarchischen Ebene befindlichen KPdSU-Apparat unmittelbar angeleitet. Ferner gab es keine örtlichen Budgets: sie waren vielmehr in den Haushalten der übergeordneten staatlichen Organe integriert. Schließlich fehlte den lokalen Sowjets eine Gebiets- und Rechtsetzungshoheit. Sie konnten auch kein Verwaltungsgericht anrufen, weil Verwaltungsgerichte nicht existierten.<sup>5</sup>

Unter Breschnew erkannte man, daß Stagnation des Wirtschaftswachstums und Innovationsrückstand gegenüber dem Westen eine Ergänzung der zentralen ökonomischen und politischen Steuerung durch dezentrale und problemorientierte Entscheidungsbefugnisse erfordern. Das bedeutete, daß man das "Zweig- oder Branchenprinzip" in der Wirtschaftsleitung etwas aufweichte. 1971 wurden die Betriebe, die der Versorgung der ansässigen Bevölkerung dienten, den örtlichen Behörden unterstellt. Nun wurden nicht mehr alle Betriebe mit ihrer großen Infrastruktur (Wohnungen, Ferienheime, Sanatorien usw.), auf die die örtlichen Behörden keinerlei Zugriff hatten, vom Zentrum aus administrativ geleitet. Auf diese Weise wurde das "Territorialprinzip" eingeführt, d.h. die Sowjets wurden für sämtliche Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung zuständig.

Gorbatschow unternahm weitere Schritte in Richtung örtliche Selbstverwaltung, was vor allem Abbau der Kontrolle der örtlichen Sowjets durch die KPdSU bedeutete. Dagegen leiste-

---

<sup>4</sup> Mildner, Kirk, Lokale Politik und Verwaltung in Russland...a.a.O. S. 47.

<sup>5</sup> Kropp, Sabine, Umwege der Systemreform: Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Bonn), Nr. B46, 1995, S. 34 ff.

ten sie hinhaltenden Widerstand. Am 3. März 1990 wurden neue örtliche Vertretungsorgane gewählt, bei denen zum ersten Mal Konkurrenz Kandidaten aufgestellt werden durften, auch wenn die KPdSU mit ihren Kandidaten dominierte.<sup>6</sup>

In der Folgezeit kam es in zahlreichen Kommunen zu Konflikten zwischen den neugewählten örtlichen Volksvertretungen, in denen meistens die Reformer dominierten, auch wenn sie formal noch KPdSU-Mitglieder waren, und den alten örtlichen Exekutivkomitees unter Leitung der meistens der Parteinomenklatura angehörenden konservativen Kommunisten. Um die Doppelherrschaft der örtlichen Sowjets und der Exekutivkomitees, die sich auf kommunaler Ebene inzwischen herausgebildet hatte, zu beenden, verabschiedete der Oberste Sowjet der UdSSR am 9. April 1990 das Gesetz "Über die Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung und der örtlichen Wirtschaft in der UdSSR", das die Rolle der örtlichen Sowjets stärkte. Am 6. Juli 1991 folgte Rußland, das damals noch Teilrepublik der Sowjetunion war, mit dem "Gesetz über die örtliche Selbstverwaltung in der RSFSR".

Nach dem Oktober-Putsch 1993 löste Jelzin die örtlichen Sowjets durch Dekret auf. Ihre Befugnisse wurden den örtlichen Verwaltungen übertragen, deren Leiter Jelzin im September 1993 auf Zeit eingesetzt hatte. Das Selbstverwaltungsgesetz von 1991 hatte er vorher teilweise außer Kraft gesetzt.

## 2. Rechtliche Grundlagen

Die wichtigsten rechtlichen Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung sind in der Verfassung von 1993 und in drei Gesetzen von 1990, 1991 und 1995 enthalten, die im folgenden in chronologischer Reihenfolge behandelt werden.

### 2.1 *Selbstverwaltungsgesetz vom 9.4.1990*

Das in der Perestrojka-Phase unter Gorbatschow verabschiedete Gesetz "Über die Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung und der örtlichen Wirtschaft in der UdSSR" vom 9. April 1990<sup>7</sup> war ein Gesetz der UdSSR, das somit auch für die damalige Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik (RSFSR), dem rechtlichen Vorläufer der Rußländischen Föderation, galt. Dieses Gesetz ist insofern erwähnenswert, als es einen Prozeß der rechtlichen Reform der örtlichen Organe der Staatsmacht einleitete. Bemerkenswert ist Artikel 6, in dem im dritten Absatz erklärt wird, daß die exekutiven Organe der örtlichen Selbstverwaltung nur den örtlichen Sowjets unterstehen, die sie gebildet haben. Dies war eine Absage an das bisher übliche Prinzip der doppelten Unterstellung, das besagte, daß ein Exekutivorgan sowohl dem Legislativorgan derselben Ebene als auch dem Exekutivorgan der nächst höheren Verwaltungsebene untersteht.

---

<sup>6</sup> Wollmann, Hellmut, Kommunale Selbstverwaltung in Rußland. Zu ihrer Lage im Konfliktfeld konträrer Machtansprüche und Herrschaftsprinzipien, in: Osteuropa (Stuttgart), 7, 1996, S. 677 f.

<sup>7</sup> Zakon Sojuza Sovetskich Socialističeskich Respublik "Ob obščich načalach mestnogo samoupravlenija i mestnogo chozjajstva v SSSR", in: Vedomosti S-ezda narodnych deputatov SSSR i Verhovnogo Soveta SSSR, 16, 1990, Pos. 267.

## 2.2 *Selbstverwaltungsgesetz vom 6.7.1991*

Das erste russische "Gesetz über die örtliche Selbstverwaltung" vom 6. Juli 1991<sup>8</sup> enthält eine Reihe von Bestimmungen, die nach wie vor Bedeutung haben (vgl. dazu auch: Siskin 1992 und Baller 1992). Die örtliche Selbstverwaltung besteht aus örtlichen Vertretungskörperschaften, entsprechenden Verwaltungsorganen, örtlichen Abstimmungen, Bürgerversammlungen, anderen territorialen Formen direkter Demokratie sowie aus sonstigen Organen der territorialen gesellschaftlichen Selbstverwaltung der Bevölkerung (Art. 2, Abs. 1). Den Bürgern wird die Mitwirkung an der örtlichen Selbstverwaltung in vollem Umfang garantiert (Art. 6, Abs. 1). Die örtlichen Vertretungs- und Verwaltungsorgane sind juristische Personen und haben eigenständige Kompetenzen (Art. 7, Abs. 1 u. Art. 8, Abs. 1). Die übergeordneten Macht- und Verwaltungsorgane sind verpflichtet, das System der örtlichen Selbstverwaltung auf ihrem Territorium zu unterstützen (Art. 9, Abs. 1). Die örtlichen Sowjets werden von der Bevölkerung direkt gewählt (Art. 11). Der Leiter der örtlichen Verwaltung wird für fünf Jahre direkt gewählt. Er fungiert nach dem Prinzip der Einzelleitung, also eigenverantwortlich (Art. 30, Abs. 2 u. 3). Der Leiter der örtlichen Verwaltung hat das Recht, gegen eine Entscheidung des örtlichen Vertretungsorgans, das 1991 noch Sowjet genannt wurde, Einspruch einzulegen, wenn die Entscheidung seiner Meinung nach der Gesetzgebung oder anderen Beschlüssen des Sowjet widerspricht oder finanziell, materialtechnisch und organisatorisch ungenügend abgesichert ist (Art. 34, Abs. 1). Der Vorsitzende des Sowjet, eine ständige Kommission oder ein Drittel der Mitglieder des Sowjet können gegen den Leiter der Verwaltung einen begründeten Mißtrauensantrag einreichen (Art. 35, Abs. 1). Die wirtschaftliche Basis der örtlichen Selbstverwaltung bilden die natürlichen Ressourcen, auf die also der Staat keinen Zugriff mehr hat, sowie kommunales und sonstiges Eigentum (Art. 36). Die örtlichen Sowjets stellen selbständig den Haushalt des entsprechenden Territoriums auf (Art. 43, Abs. 1). Die kompetenzgerechten Beschlüsse der örtlichen Selbstverwaltungsorgane sind für alle verbindlich (Art. 87, Abs. 1).

## 2.3 *Verfassung vom 12.12.1993*

Die neue russische Verfassung vom 12. Dezember 1993<sup>9</sup> anerkennt und garantiert die örtliche Selbstverwaltung, die im Rahmen ihrer Vollmachten selbständig ist und deren Organe nicht zum System der Organe der Staatsgewalt gehören (Art. 12).

Kapitel 8 der Verfassung definiert in den Artikeln 130 bis 133 den Inhalt der örtlichen Selbstverwaltung folgendermaßen:

- die Bevölkerung entscheidet über Fragen von örtlicher Bedeutung, und
- sie besitzt das kommunale Eigentum, nutzt es und verfügt darüber.

Die Ausübung der örtlichen Selbstverwaltung erfolgt durch die Bürger:

- mittels Referenda,
- durch Wahlen,

---

<sup>8</sup> Quelle: Vedomosti S-ezda Narodnych Deputatov RSFSR i Verchovnogo Soveta RSFSR, 29, 1991, Pos. 1010. Deutsch in: Jahrbuch für Ostrecht, 2. Halbband 1992, S. 376-416.

<sup>9</sup> Text in: Rossijskaja gazeta [Russische Zeitung], 25.12.1995. Deutsch: Frenzke, Dietrich, Der Wortlaut der russischen Verfassung vom 12.12.1993, in: Osteuropa Recht, 4, 1994, S. 292-325.

- durch andere Formen der unmittelbaren Willensäußerung sowie
- durch gewählte und sonstige Organe der örtlichen Selbstverwaltung.

Die Vorgaben für die Anwendung der örtlichen Selbstverwaltung hält die Verfassung flexibel. Die örtliche Selbstverwaltung wird in städtischen sowie ländlichen Gebieten und in sonstigen Territorien der Rußländischen Föderation angewandt, wobei historische und sonstige örtliche Traditionen zu berücksichtigen sind. Der Bevölkerung steht es frei, die Struktur der örtlichen Selbstverwaltung selbst zu bestimmen. Eine Änderung der Grenzen von Territorien, auf denen die örtliche Selbstverwaltung ausgeübt wird, ist unter Beachtung der Ansicht der Bevölkerung der betreffenden Territorien möglich, kann also von den Behörden nicht selbstherrlich vorgenommen werden.

Die Aufgaben der Organe der örtlichen Selbstverwaltung sind folgende:

- selbständige Verwaltung des kommunalen Eigentums,
- Aufstellung, Bestätigung und Vollzug des örtlichen Haushalts,
- Festlegung der örtlichen Steuern und Abgaben,
- Schutz der öffentlichen Ordnung,
- Regelung sonstiger Fragen von kommunaler Bedeutung.

Der Staat kann die Organe der örtlichen Selbstverwaltung per Gesetz mit einzelnen staatlichen Vollmachten versehen, deren Ausübung der Staat kontrolliert. Um diese einzelnen Vollmachten wahrnehmen zu können, muß der Staat die Organe der örtlichen Selbstverwaltung allerdings mit den erforderlichen materiellen und finanziellen Mitteln ausstatten.

Die örtliche Selbstverwaltung verfügt über folgende Rechtsgarantien:

- Recht auf gerichtlichen Schutz,
- Recht auf Erstattung zusätzlicher Ausgaben, die durch Beschlüsse von Organen der Staatsgewalt entstanden sind, sowie
- Verbot einer Einschränkung der durch Verfassung und föderale Gesetze festgelegten Rechte der örtlichen Selbstverwaltung.

Die allgemeinen Organisationsprinzipien für das System der Organe der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung fallen in die gemeinsame Zuständigkeit der föderalen Organe der Rußländischen Föderation und deren Föderationssubjekte (Art. 72, lit. m).

#### **2.4 Selbstverwaltungsgesetz vom 28.8.1995**

Am 28. August 1995 trat das föderale Gesetz "Über die allgemeinen Prinzipien der örtlichen Selbstverwaltung"<sup>10</sup> in Kraft, das die Staatsduma am 12. August 1995 verabschiedet hatte. Es enthält wichtige neue Aussagen: Die örtliche Selbstverwaltung gilt auf dem gesamten Territorium der Rußländischen Föderation (Art. 12, Abs. 1). Das örtliche Vertretungsorgan kann sich eine Satzung geben, in der u.a. festgelegt ist, auf welche Weise die Organe der örtlichen Selbstverwaltung gebildet werden, z.B. ob der Leiter der örtlichen Verwaltung von der Be-

---

<sup>10</sup> Federal'nyj zakon "Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii", in: Rossijskaja gazeta, 1.9.1995.

völkerung direkt oder vom Vertretungsorgan gewählt wird und ob er Mitglied des örtlichen Vertretungsorgans ist oder nicht (Art. 8, Abs. 1, Ziff. 4; Art. 16, Abs.1). Die Satzung kann ferner bestimmen, nach welchem Verfahren dem Leiter der örtlichen Verwaltung das Mißtrauen ausgesprochen und das Abwahlverfahren durch die Bevölkerung eingeleitet werden kann (Art. 8, Abs. 1, Ziff. 9). Die Satzung kann ebenfalls die Mitgliederstärke des Vertretungsorgans (Art. 15, Abs. 2) und die Dauer seiner Wahlperiode festsetzen; sie muß allerdings mindestens zwei Jahre betragen (Art. 18, Abs. 2). Die Satzung der örtlichen Selbstverwaltung bedarf der staatlichen Registrierung, die ihr nur versagt werden kann, wenn sie gegen die Verfassung oder gegen die Gesetze der Rußländischen Föderation oder des betreffenden Föderationssubjekts verstößt. Gegen eine Verweigerung der Registrierung können Rechtsmittel eingelegt werden (Art. 8, Abs. 3 und 4). Bemerkenswert ist die Regelung, daß die Organe der örtlichen Selbstverwaltung an der außenwirtschaftlichen Tätigkeit teilnehmen können (Art. 34).

### 3. Institutionen

Mit den Problemen der örtlichen Selbstverwaltung befassen sich in Rußland drei spezielle Institutionen:

- das Komitee der Staatsduma für Fragen der örtlichen Selbstverwaltung,
- das Komitee des Föderationsrats für Angelegenheiten der Föderation, des Föderationsvertrags und der Regionalpolitik und
- der Rat für örtliche Selbstverwaltung.

Die Aufgabe der Komitees der Staatsduma und des Föderationsrats, also von Parlamentsausschüssen, ist bekannt. Die Kompetenzen des Rats für örtliche Selbstverwaltung, der mindestens alle zwei Monate tagen soll, definierte Jelzin in seinen Dekreten vom 24. August 1995<sup>11</sup> und vom 29. Mai 1997<sup>12</sup> folgendermaßen:

- Vorbereitung von Empfehlungen für den Präsidenten zur Durchführung und Korrektur der staatlichen Politik bezüglich der örtlichen Selbstverwaltung;
- Ausarbeitung von Vorschlägen für den Präsidenten zur Gewährleistung der einvernehmlichen Wechselwirkung zwischen den staatlichen Organen der Föderation und der Föderationssubjekte sowie den Organen der örtlichen Selbstverwaltung im Rahmen der Reform der örtlichen Selbstverwaltung;
- Organisatorische Vorbereitung von Entwürfen von Gesetzen und Dekreten des Präsidenten zu Fragen der örtlichen Selbstverwaltung;
- Vorbereitung von wissenschaftlichen Programmen für den Präsidenten hinsichtlich der Entwicklung der örtlichen Selbstverwaltung;
- regelmäßige Informierung des Präsidenten über die Umsetzung von Gesetzen und sonstigen Rechtsakten zu Fragen der örtlichen Selbstverwaltung;

<sup>11</sup> Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "O Sovete po mestnomu samoupravleniju pri Prezidente Rossijskoj Federacii", in: Rossijskaja gazeta, 29.8.1995.

<sup>12</sup> Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "O Sovete po mestnomu samoupravleniju pri Prezidente Rossijskoj Federacii", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii 1997, No. 22, Pos. 2571.

- Ausarbeitung von Vorschlägen für den Präsidenten für die Zusammenarbeit mit ausländischen Staaten, insbesondere mit den GUS-Staaten, mit dem Ziel, das Systems der örtlichen Selbstverwaltung zu verbessern.

Der Rat für örtliche Selbstverwaltung hat das Recht:

- von den staatlichen Organen der Föderation und der Föderationssubjekte, von den Organen der örtlichen Selbstverwaltung sowie von den gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Organisationen die erforderlichen Informationen zu erhalten;
- Bildung von Expertenkommissionen, die die Einhaltung der Rechte der Bevölkerung auf dem Gebiet der örtlichen Selbstverwaltung in den einzelnen Föderationssubjekten zu untersuchen haben.

Die Aufwertung des Rats für örtliche Selbstverwaltung durch das Präsidentendekret vom Mai 1997 ist daraus zu ersehen, daß nicht mehr der Premier den Rat leitet, sondern der Präsident selbst. Außerdem wurde die Abteilung zur Unterstützung der Tätigkeit des Rats für örtliche Selbstverwaltung in der Administration des Präsidenten zu einer Verwaltung aufgewertet.

Auf der ersten Sitzung des umgebildeten Rats für örtliche Selbstverwaltung betonte Jelzin am 10. Juni 1997, daß die Hauptaufgabe der Innenpolitik die Unterstützung der örtlichen Selbstverwaltung sei.<sup>13</sup> Anlässlich der Unterzeichnung des Gesetzes über die Finanzierung der örtlichen Selbstverwaltung bezeichnete Jelzin auf der zweiten Sitzung des Rats für örtliche Selbstverwaltung am 30. September 1997 die örtliche Selbstverwaltung als eine wichtige Stütze der Demokratie in Rußland. Die Festigung der örtlichen Macht sei für die föderative Gestaltung Rußlands keine Gefahr.<sup>14</sup>

#### 4. Praxis

Über die örtliche Selbstverwaltung gibt es in Rußland zwei Meinungen: Für die einen ist die örtliche Selbstverwaltung der Zement, der das Fundament des russischen Staates zuverlässig zusammenhält. Sie schweißt die Regionen und das Zentrum zusammen und hilft diejenigen Probleme lösen, die gegenwärtig schwer lösbar sind. Für die anderen ist die örtliche Selbstverwaltung ein Luxus, mit dem man lieber noch warten sollte, um die bestehenden Wirren nicht noch zu vergrößern. Die Zeit für die örtliche Selbstverwaltung ist in Rußland noch nicht gekommen.

Die Praxis der örtlichen Selbstverwaltung unterscheidet sich in wichtigen Bereichen von der oben skizzierten Verfassungs- und Gesetzeslage:

- die Vertretungsorgane sind bisher nur in wenigen Städten und Kreisen von der Bevölkerung gewählt worden,
- die Leiter der örtlichen Verwaltungen werden meist ernannt und unterstehen der exekutiven Vertikale,
- der örtliche Haushalt ist kein selbständiges Budget, das langfristig finanziert ist. Er wird hauptsächlich aus föderalen Steuern gespeist, deren Anteile sich von Jahr zu Jahr ändern und mit denen nur quartalsweise geplant werden kann;

---

<sup>13</sup> Russisches Fernsehen I, 10.6.1997.

<sup>14</sup> Rossijskaja gazeta, 1.10.1997.

- die Organe der örtlichen Selbstverwaltung verfügen in der Praxis über kein Eigentum, es verbleibt faktisch weiterhin beim Staat;
- einige Städte gewannen Prozesse gegen Föderationssubjekte hinsichtlich Budgetfragen.

#### **4.1 Probleme der Finanzhoheit**

Das Kernproblem der örtlichen Selbstverwaltung war bis Herbst 1997 die kommunale Finanzhoheit. Die örtlichen Selbstverwaltungen finanzierten die kommunalen Ausgaben bislang aus folgenden Einnahmen: (1) Anteile an föderalen und regionalen Steuern, (2) lokale Steuern, (3) Zuweisungen, (4) Gebühren und Abgaben, (5) Einkünfte aus Privatisierung und Vermietung lokalen Eigentums, (6) Kredite, (7) außerbudgetäre Fonds.<sup>15</sup>

Die (1) Anteile aus föderalen und regionalen Steuern beziehen sich auf die Einkommensteuern juristischer und natürlicher Personen, auf 50% der Vermögenssteuern der Unternehmen und einen Teil der Mehrwertsteuereinnahmen der Föderationssubjekte. Da die Föderationssubjekte Entscheidungsfreiheit über den Anteil ihrer Mehrwertsteuern haben, den sie an die Kommunen abgeben, unterscheiden sich diese Anteile nicht nur zwischen den Föderationssubjekten, sondern es kommt zwischen den Kommunen und den Föderationssubjekten zu langen Verhandlungen über diese Anteile. Daraus ergibt sich eine Abhängigkeit von den Föderationssubjekten und Planungsunsicherheit für die Kommunen. Mit noch größeren Instabilitäten bezüglich der Einnahmenseite, die z.B. innerhalb eines Jahres von 100% auf 14% zurückgehen können, haben die kreisabhängigen Städte und dörflichen Gemeinden zu rechnen, die auf die ihnen von den Kreisen zugewiesenen Anteile angewiesen sind. Da es keine genaue gesetzliche Regelungen für die lokalen Finanzbeziehungen gibt, haben einige Kreise den Ortschaften die Lokalsteuereinnahmen wieder entzogen. In einigen Föderationssubjekten werden die Kreise nicht mehr als Selbstverwaltungsorgane, sondern als Zweige der Verwaltung des Föderationssubjekts betrachtet. In manchen Großstädten wurden die Stadtbezirke als eigene kommunale Verwaltungseinheiten belassen, in anderen in die Stadtverwaltung eingegliedert.

Die (2) lokalen Steuern bestehen aus der Vermögenssteuer, der Grundsteuer, der Gebühr für das Recht auf Handel sowie aus Steuern für den Unterhalt der örtlichen Polizei, der örtlichen Infrastruktur, des Bildungswesens, des Wohnungsfonds und von Objekten der sozio-kulturellen Sphäre. Die (3) Zuweisungen aus übergeordneten Haushalten werden jedes Jahr erneut festgelegt nach Vorlage des Einnahme- und Ausgabenplans für den Fall, daß die Kommunen ihre Ausgaben aus ihren Anteilen aus föderalen und regionalen Steuern sowie aus lokalen Steuereinnahmen nicht bestreiten können. Die (4) Gebühren und Abgaben beziehen sich auf Mieten und kommunale Dienstleistungen und bilden die wichtigste Einnahmequelle der Kommune, da sie weitgehend allein darüber entscheiden kann.

Die Bildung von (7) außerbudgetären Fonds, die das Selbstverwaltungsgesetz zuläßt, dient gegenüber der nächsthöheren Ebene zum Verschleiern von Einnahmen. Würden diese Einnahmen offen ausgewiesen, würde diese Ebene ihre Zuweisungen entsprechend kürzen. Der Anteil der außerbudgetären Fonds an den Gesamteinnahmen der Kommune stieg in den letzten Jahren von 5 auf 30%. Diese außerbudgetären Fonds werden vom Leiter der Verwaltung kontrolliert und bieten große Möglichkeiten der Selbstbedienung, z.B. zur Finanzierung von

---

<sup>15</sup> Hauptquelle für diesen Abschnitt: Mildner, Kirk, Lokale Finanzen und kommunale Selbstverwaltung in Rußland, in: Osteuropa, 8, 1995, S. 718-730.

Wahlkämpfen, zum Kauf noch rentabler staatlicher Betriebe und von Filetstücken aus sonst Verluste bringenden Unternehmen oder um mit anderen Kommunen Bartergeschäfte durchzuführen. Die Bedeutung der außerbudgetären Fonds dürfte in Zukunft noch zunehmen, weil sie die einzige Möglichkeit für die Kommunen darstellen, ihre Einnahmen durch Eigeninitiative zu erhöhen.

Das neue Gesetz "Über die finanziellen Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung der Rußländischen Föderation" vom 25. September 1997<sup>16</sup> stärkt die örtlichen Selbstverwaltungsorgane und macht sie von der föderalen und der regionalen Regierung finanziell unabhängiger. Nach dem neuen Finanzgesetz stehen den örtlichen Selbstverwaltungen folgende eigene Finanzquellen zur Verfügung:

- kommunale Steuern und Abgaben,
- Einkünfte aus der Privatisierung kommunalen Eigentums,
- mindestens 10% der Einkünfte aus der Privatisierung staatlichen Eigentums, das sich auf dem Territorium der Kommune befindet,
- Einkünfte aus der Verpachtung kommunalen Eigentums und Bodens,
- Zahlungen für die Nutzung kommunaler Bodenschätze und Naturressourcen,
- Einkünfte aus der Durchführung kommunaler Lotterien,
- Bußgelder,
- Zollabgaben,
- mindestens 50% der Vermögenssteuer der Unternehmen,
- Einkommensteuer derjenigen physischen Personen, die unternehmerischer Tätigkeit nachgehen, ohne juristische Personen zu sein,
- mindestens 50% der durchschnittlichen Einkommensteuereinnahmen des Föderationssubjekts auf dem Territorium der Kommune, wobei unklar bleibt, in welchem Maß diese Einkommensteuereinnahmen sich von den vorher aufgezählten unterscheiden,
- mindestens 5% der durchschnittlichen Gewinnsteuereinnahmen des Föderationssubjekts auf dem Territorium der Kommune,
- mindestens 10% der durchschnittlichen Mehrwertsteuereinnahmen auf nationale Produkte des Föderationssubjekts auf dem Territorium der Kommune,
- mindestens 5% der durchschnittlichen Verbrauchssteuereinnahmen auf Spiritus, Wodka und Likör des Föderationssubjekts auf dem Territorium der Kommune,
- mindestens 10% der durchschnittlichen Verbrauchssteuereinnahmen auf die übrigen Waren (ausgenommen Mineralerze, Benzin, Automobile, Importwaren) des Föderationssubjekts auf dem Territorium der Kommune.

Es muß abgewartet werden, in welchem Maß dieses Gesetz in die Praxis umgesetzt wird und ob es die Finanzprobleme der örtlichen Selbstverwaltungen lösen kann. Trotz einiger Lichtblicke bietet das gegenwärtige russische Finanzsystem schlechte Voraussetzungen für die Herausbildung einer wirklichen örtlichen Selbstverwaltung und damit für die Entwicklung

---

<sup>16</sup> In: Rossijskaja gazeta, 30.9.1997.

lokaler Demokratie. Ohne staatliche Steuerung wird sich die örtliche Selbstverwaltung in Rußland nicht durchgehend entwickeln können. Nötig wären gesetzliche Regelungen, die eindeutig die finanziellen sowie wirtschaftlichen Grundlagen der örtlichen Selbstverwaltung in bezug auf das private sowie kommunale Eigentum definieren.<sup>17</sup>

Gelöscht: ¶

#### 4.2 Nur selten gewählte Organe

Das zweite Problem der örtlichen Selbstverwaltung betrifft die Wahl ihrer Organe. Im März und April 1994 wurden in 70 Föderationssubjekten Wahlen zu den Vertretungsorganen der Föderationssubjekte und der Kommunen durchgeführt. Zeitpunkt, Organisation und Ausgestaltung der Wahlen lag in den Händen der von Jelzin eingesetzten Gouverneure. Es ist nicht verwunderlich, wenn sie die diesbezügliche vage Richtlinie Jelzins willkürlich auslegten.<sup>18</sup> Das neue Selbstverwaltungsgesetz vom 28. August 1995 legt fest, daß innerhalb von sechs Monaten nach seinem Inkrafttreten die Leiter der örtlichen Verwaltungen zu wählen sind (Art. 59, Abs. 2). Am 17. September 1995 ordnete Jelzin per Dekret an, daß er die Wahlen für die Organe der örtlichen Selbstverwaltung im Dezember 1996 für notwendig halte.<sup>19</sup> Am 6. Oktober 1995 beschloß die Staatsduma kurz vor Ablauf ihrer Legislaturperiode, daß es bei den Föderationssubjekten liege, über Termin und Verfahren für die Wahlen zu den Organen der örtlichen Selbstverwaltung zu entscheiden. Gleichzeitig schlug sie dem Präsidenten vor, sein obiges Dekret aufzuheben, da es dem Beschluß der Staatsduma widerspricht.<sup>20</sup> Am 22. April 1996 verschob die am 17. Dezember 1995 neugewählte Staatsduma die Fristen für die Wahl der Organe der örtlichen Selbstverwaltung von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes auf 16 Monate<sup>21</sup>, also von Januar 1996 auf November 1996.

1996 wurde eine Reihe von Leitern örtlicher Verwaltungen und von Vertretungsorganen in den Gebieten Stawropol, Jaroslawl, Wologda, Krasnodar und Kemerowo gewählt.<sup>22</sup> Im "Gesetz über die Gewährleistung der verfassungsmäßigen Rechte der Bürger der Rußländischen Föderation, die die Organe der örtlichen Selbstverwaltung wählen oder in die sie gewählt werden" vom 26. November 1996<sup>23</sup> wird in Artikel 4 die Größe der örtlichen Vertretungsorgane festgelegt, die jeweils kleiner ist als die der ehemaligen Sowjets: bis 10.000 Einwohner 7 Abgeordnete, 10-50.000 Einwohner 10 Abgeordnete, 50-200.000 Einwohner 20 Abgeordnete, 200-500.000 Einwohner 30 Abgeordnete und über 500.000 Einwohner 50 Abgeordnete. Bis März 1997 wurden nur 8.000 örtliche Selbstverwaltungen gewählt, was einem Drittel der

<sup>17</sup> Kirkow, Peter, (1997b), Local Self-government in Russia: Awakening from Slumber?, in: Europe-Asia Studies, 1, 1997, S. 54.

<sup>18</sup> Mildner, Kirk, Lokale Politik und Verwaltung in Russland. Zwischen Neuanfang, Erbe und Korruption. Basel/Boston/Berlin 1996, S. 125 f.

<sup>19</sup> Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii "O vyborach v organy gosudarstvennoj vlasti sub-ektov Rossijskoj Federacii i v organy mestnogo smaoupravlenija", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 39, 1995, Pos. 3753.

<sup>20</sup> Postanovlenie Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii "O vyborach v sub-ektach Rossijskoj Federacii", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 42, 1995, Pos. 3961.

<sup>21</sup> Federal'nyj zakon "O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon 'Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii'", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 17, 1996, Pos. 1917.

<sup>22</sup> OMRI Daily Digest, 27.2.1996.

<sup>23</sup> Federal'nyj zakon "Ob obespečenii konstitucionnych prav graždan Rossijskoj Federacii izbrat' i byt' izbrannymi v organy mestnogo samoupravlenija", in: Rossijskaja gazeta, 4.12.1996.

Gesamtzahl entspricht.<sup>24</sup> Gewählt wurden mehr unabhängige Kandidaten als parteigebundene, von denen sich die Wähler eher eine konkrete Lösung ihrer alltäglichen Probleme versprechen als von den Vertretern von Parteien, die mehr an politischen Programmen und ideologischen Vorstellungen interessiert sind.<sup>25</sup>

In mehr als 15.000 Kommunen werden die verfassungsmäßigen Rechte auf Realisierung der örtlichen Selbstverwaltungen verletzt.<sup>26</sup> Das liegt daran, daß die Kompetenzabgrenzungen zwischen den Föderationssubjekten und den örtlichen Selbstverwaltungen nicht eindeutig geregelt sind. Auf der anderen Seite besteht das Problem darin, daß die örtliche Selbstverwaltung für Rußland neu ist, und daß die Menschen sie nicht verstehen. Sie betrachten die örtliche Selbstverwaltung als einen Teil der staatlichen Macht. Ihnen ist nicht klar, daß die Organe der örtlichen Selbstverwaltung 90% aller sozialen Probleme der Bevölkerung entscheiden.<sup>27</sup>

#### 4.3 Mangelnde Kompetenzausstattung

Die Gegner der örtlichen Selbstverwaltung lassen sich in drei Gruppen einteilen: Die erste Gruppe bilden Beamte auf der mittleren Ebene in den föderalen Ministerien und Behörden, deren Tätigkeit – vor allem im Zusammenwirken mit den Regionen – durch die Realisierung der örtlichen Selbstverwaltung grundlegend geändert wird (Finanzministerium, Wirtschaftsministerium usw.). Die zweite sehr starke Gruppe bilden die Leiter der Administrationen in verschiedenen Föderationssubjekten.<sup>28</sup> Die dritte Gruppe der Gegner der örtlichen Selbstverwaltung besteht aus den ernannten Leitern örtlicher Verwaltungen. Sie sind nicht gewählt worden, aber mit ihrer begrenzten Selbständigkeit nun der Bevölkerung verantwortlich.

Die Föderationssubjekte zeigen nur geringe Bereitschaft, Kompetenzen nach unten abzugeben. Viele Föderationssubjekte betrachten die örtliche Selbstverwaltung als etwas, das gegen ihre und die staatliche Macht überhaupt gerichtet ist. So wie das Zentrum bisher nicht bereit war, seine Macht mit den Föderationssubjekten zu teilen, sind nun die Föderationssubjekte nicht bereit, ihre Macht mit den örtlichen Selbstverwaltungen zu teilen. Die Föderationssubjekte hindern die örtlichen Selbstverwaltungen, vor allem die großen Städte, ihre Probleme selbst zu lösen. Das führt dazu, daß sie ungelöst bleiben, weil die Föderationssubjekte sie auch nicht lösen können. Die Föderationssubjekte wissen nicht, was sie mit diesen Städten – vor allem mit den Industriegiganten – machen sollen. So hat z.B. der Staatsrat der Republik Udmurtien der udmurtischen Hauptstadt Ishewsk 1,3 Trillionen Rubel, rund 240 Mio. \$, weggenommen und verfügt nun selbst darüber.<sup>29</sup>

Bis Mitte 1997 wurden von den Föderationssubjekten 76 Gesetze zu Fragen der örtlichen Selbstverwaltung verabschiedet. 68 dieser Gesetze wurden vom russischen Justizministerium analysiert mit dem Ergebnis, daß nur vier Gesetze genau der russischen Verfassung entsprechen.

Gelöscht: Ein

Gelöscht: bei all diesen Wahlen ist die Tatsache, daß

Gelöscht: ist

Gelöscht: ¶

Gelöscht: Das dritte Problem betrifft die

Gelöscht: mangelnde

Gelöscht: der Föderationssubjekte

Gelöscht: Die

<sup>24</sup> Faseev, Il'dar, Vyborny – po rešeniju Femidy, in: Rossijskaja Federacija, 10, 1997, S. 21.

<sup>25</sup> Regionalpresse von Novgorod, zitiert nach: The Jamestown Foundation Prism Vol. III, No. 12, Part 2, 26.7.1997.

<sup>26</sup> Faseev, Il'dar, Vyborny – po rešeniju Femidy, in: Rossijskaja Federacija, 10, 1997, S. 21.

<sup>27</sup> Aktual'nye problemy formirovanija mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii. ("Kruglyj stol" v Institute gosudarstava i prava RAN), in: Gosudarstvo i pravo, 5, 1997, S. 29.

<sup>28</sup> Gil'čenko, Leonid, Iсполnitel'nyj apparat ispolnajat' ne toropitsja..., in: Rossijskaja Federacija, 12, 1997, S. 21.

<sup>29</sup> "Pojdem vpered ili povremem vspjat?", in: Rossijskaja Federacija, 22, 1996, S. 17-23.

chen.<sup>30</sup> Ein besonders negatives Beispiel bietet gerade die Republik Udmurtien. Sie gehörte einmal zu den ersten Föderationssubjekten, die die örtliche Selbstverwaltung einführten. Inzwischen nutzte Udmurtien die Gesetzeslücke, die nach der Verabschiedung des Gesetzes über die örtliche Selbstverwaltung hinsichtlich der Rechte der staatlichen Organe in den Föderationssubjekten entstanden war, um eigene diesbezügliche Gesetze zu verabschieden, die im Widerspruch zur Verfassung und zu föderalen Gesetzen stehen.<sup>31</sup> So verabschiedete das udmurtische Parlament am 17. April 1996 ein Gesetz, das die gewählten örtlichen Selbstverwaltungsorgane kurzerhand auflöste und durch Legislativ- und Exekutivorgane ersetzte, die der Staatsrat der Republik Udmurtien einsetzte. Jelzin bat daraufhin das Verfassungsgericht, die Verfassungsmäßigkeit dieses udmurtischen Gesetzes zu prüfen. Wie groß der Widerstand gegen die örtliche Selbstverwaltung in den Föderationssubjekten ist, kann der Tatsache entnommen werden, daß 15 Präsidenten der Republiken Adygien, Altaj, Baschkortostan, Burjatien, Chakassien, Inguschetien, Kabardino-Balkarien, Kalmykien, Karatschajewo-Tscherkessien, Komi, Marij El, Mordwinien, Tatarstan, Tuwa und Udmurtien, den Präsidenten baten, die Anfrage an das Verfassungsgericht zurückzuziehen mit der Begründung, daß die Föderationssubjekte das Recht hätten, selbst darüber zu befinden, wie die Grundsätze der örtlichen Selbstverwaltung in ihren Republiken bzw. Gebieten umgesetzt werden.<sup>32</sup> Am 24. Januar 1997 entschied das Verfassungsgericht, daß das udmurtische Gesetz die föderale Gesetzgebung verletzt, die eingehalten werden muß.<sup>33</sup>

Gelöscht: 1

<sup>30</sup> Voronin, Aleksandr, Poka liš' četyre zakonnych zakona, in: Rossijskaja Federacija, 6, 1997, S. 30.

<sup>31</sup> Rossisjkie vesti, 26.11.1996.

<sup>32</sup> Mitrochin, Sergej, Modeli federalizma dlja Rossii. V poiskach al'ternativy chaosu i raspadu, in: Federalizm, 1, 1997, S. 107.

<sup>33</sup> OMRI DAILY DIGEST, No. 50, Part I, 12.3.1997.

**Anhang*****Komitee der Staatsduma für örtliche Selbstverwaltung***

Vorsitzender: Poljakov, Andrej Aleksandrovič (Unser Haus Rußland [UHR])

Stellv. Vorsitzende:

Mal'cev, Aleksandr Nikolajevič (Agrarier),  
 Mitrochin, Sergej Sergeevič (Jabloko)  
 Olejnik, Ljubov' Vasil'evna (Kommunistische Partei der Rußländischen  
 Föderation [KPRF])  
 Čurilov, Aleksej Viktorovič (Liberal-demokratische Partei Rußlands

[LDPR])

Mitglieder: Babičev, Igor' Viktorovič (Jaboloko)  
 Borisenko, Nikolaj Ivanovič (KPRF)  
 Kotkov, Anatolij Stepanovič (Regionen Rußlands)  
 Kul'baka, Nina Ivanovna (KPRF)  
 Kuvaev, Aleksandr Aleksandrovič (KPRF)  
 Travkin, Nikolaj Il'ič (im August 1997 aus UHR-Fraktion ausgetreten)

***Komitee des Föderationsrats für Angelegenheiten der Föderation, des Föderationsvertrags und der Regionalpolitik***

Vorsitzender: Syčev, A.P.  
 Vorsitzender des Deputiertenrats des Gebiets Novosibirsk

Stellv. Vorsitzender:

Antuf'ev, S.V.  
 Vorsitzender der Duma des Gebiets Smolensk

Mitglieder: Baryšnikov, N.P. – Vorsitzender der Duma des Gebiets Tjumen'  
 Belych, Ju.V. – ehemaliger Gouverneur des Gebiets Saratov  
 Čaptynov, V.I. – Vorsitzender der Duma der Republik Altaj  
 Četin, I.V. – Vorsitzender der Gesetzgebenden Versammlung  
 des Autonomen Kreises der Komi-Permjaken  
 Ermačenko, S.V. – Vorsitzender der Gesetzgebenden Versammlung der  
 Region Krasnojarsk  
 Kosikov, M.F. – Vorsitzender der Duma des Gebietes Rjazan'  
 Kovalev, A.Ja. – Gouverneur des Gebiets Voronež  
 Koveljagin, A.F. – Gouverneur des Gebiets Penza  
 Magomedov, M.M. – Vorsitzender des Staatsrats (Parlament) der Repu-

blik

Dagestan

- Nikolaev, M.E. – Präsident der Republik Sacha (Jakutien)  
 Pliev, R.S. – Vorsitzender der Volksversammlung der Republik Ingušetija  
 Podgornov, N.M. – Gouverneur des Gebiets Vologda  
 Šajmiev, M.Š. – Präsident der Republik Tatarstan  
 Višnjakov, V.E. – Vorsitzender der Duma des Gebiets Čita  
 Zelent, I.Z. – Vorsitzender der Gesetzgebenden Versammlung des Gebiets Irkutsk

### ***Rat für örtliche Selbstverwaltung***

- Vorsitzender: El'cin, B.N.  
 Präsident der Rußländischen Föderation
- Sekretär: Bojko, M.B.  
 bis Anfang 1998 Stellvertretender Leiter der Administration des Präsidenten der Rußländischen Föderation
- Stellvertretender Sekretär:  
 Minc, B.I.  
 Leiter der Verwaltung der Administration des Präsidenten der Rußländischen Föderation für Fragen der örtlichen Selbstverwaltung
- Mitglieder: Ajazkov, D.F. – Gouverneur von Saratov  
 Balakšin, P.N. – Bürgermeister von Archangel'sk  
 Baryšnikov, N.P. – Vorsitzender der Duma von Tjumen'  
 Bryčeva, L.I. – Stellvertretende Leiterin der Hauptverwaltung Staatsrecht der Administration des Präsidenten der Rußländischen Föderation  
 Čechov, Ju.V. – Bürgermeister von Volgograd  
 Černeckij, A.M. – Bürgermeister von Ekaterinburg  
 Černyšov, M.A. – Bürgermeister von Rostov am Don  
 Čubajs, A.B. – Erster Stellvertretender Regierungschef der Rußländischen Föderation  
 Dorkin, V.I. – Bürgermeister der Stadt Dzeržinsk (Gebiet Moskau), Vorsitzender des Zentralrats der Rußländischen Union für örtliche Selbstverwaltung  
 Dosov, G.Ž. – Leiter des Altynžarsker Dorfrats im Bezirk Volodarsk (Gebiet Astrachan)  
 Farchutdinov, I.P. – Gouverneur des Gebiets Sachalin  
 Govorin, B.A. – Bürgermeister von Irkutsk, Vorsitzender der Vereinigung sibirischer und fernöstlicher Städte  
 Gustov, V.A. – Gouverneur des Gebiets Leningrad

- Snež-  
rod,  
ra-  
blik
- Ikonnikov, V.V. – Leiter der Administration, Vorsitzender der Stadtversammlung von Omutninsk (Gebiet Kirov), Vorsitzender der Vereinigung der an der Vjatka gelegenen Kleinstädte des Gebiets Kirov
  - Ivančenko, A.V. – Vorsitzender der Zentralen Wahlkommission der Rußländischen Föderation
  - Jumašev, V.B. – Leiter der Administration des Präsidenten der Rußländischen Föderation
  - Jurlin, Ju.P. – Leiter der örtlichen Selbstverwaltung der Stadt  
nogorsk (Gebiet Murmansk)
  - Katanandov, S.L. – Leiter der örtlichen Selbstverwaltung der Stadt  
Petrozavodsk, Präsident der Vereinigung für örtliche  
Selbstverwaltung der Republik Karelien
  - Kiričuk, S.M. – Bürgermeister der Stadt Tjumen'
  - Koch, A.R. – bis August 1997 Stellvertretender Regierungschef  
der Rußländischen Föderation und Vorsitzender  
des Staatskomitees für die Verwaltung des Staats-  
vermögens
  - Korsunov, A.V. – Leiter der örtlichen Selbstverwaltung von Novgo-  
rod,  
Vizepräsident der Union der Städte im Nordwesten  
Rußlands
  - Koval', V.N. – Leiter der Administration der Stadt Tambov
  - Krasnov, M.A. – Assistent des Präsidenten der Rußländischen Föde-  
ra-  
tion für Rechtsfragen
  - Kulikov, A.S. – Armeegeneral, Stellvertretender Regierungschef der  
Rußländischen Föderation und Innenminister
  - Lichačev, V.N. – Stellvertretender Vorsitzender des Föderationsrats,  
Vorsitzender des Staatsrats (Parlament) der Repu-  
blik  
Tatarstan
  - Litvinov, V.I. – Leiter der örtlichen Selbstverwaltung des Bezirks  
Kosichinsk (Region Altaj)
  - Lubeneč, N.A. – Stadtoberhaupt von Trechgor'nyj (Gebiet Čeljabinsk)
  - Lužkov, Ju.M. – Oberbürgermeister von Moskau
  - Michajlov, V.A. – Minister der Rußländischen Föderation für Nationali-  
tätenangelegenheiten und föderative Beziehungen
  - Michajlov, V.V. – Stadtoberhaupt von Kemerovo
  - Nemcov, B.E. – Erster Stellvertretender Regierungschef der Ruß-  
ländischen Föderation
  - Pavlov, V.M. – Vorsitzender der Stadtduma von Tver'
  - Piljukova, L.M. – Leiterin der Administration des Landbezirks Kulejsk  
(Gebiet Pskov)

- Poljakov, A.A. – Vorsitzender des Komitees der Staatsduma für örtliche Selbstverwaltung
- Ponosova, S.I. – Bürgermeister von Belogorsk (Gebiet Amur)
- Pozgalev, V.E. – Gouverneur des Gebiets Vologda
- Rossel', Ė.Ė. – Gouverneur des Gebiets Sverdlovsk
- Roščupkin, V.P. – Bürgermeister von Omsk
- Saltykov, A.I. – Leiter der örtlichen Selbstverwaltung und Bürgermeister der Stadt Iževsk
- Samojlenko, V.A. – Bürgermeister von Krasnodar, Präsident der Vereinigung südrussischer Städte, Vizepräsident der Union russischer Städte
- Skljarov, I.P. – Leiter der örtlichen Selbstverwaltung von Nižnij Novgorod
- Sliva, A.Ja. – Bevollmächtigter Vertreter des Präsidenten der Rußländischen Föderation im Föderationsrat
- Sobjanin, S.S. – Vorsitzender der Duma des Autonomen Kreises der Chanten und Mansen
- Strachov, A.V. – Leiter der örtlichen Selbstverwaltung des Bezirks Prevozk (Gebiet Nižnyj Novgorod)
- Syčev, A.P. – Vorsitzender des Komitees des Föderationsrats für Angelegenheiten der Föderation, des Föderationsvertrags und der Regionalpolitik, Vorsitzender des Deputiertenrats des Gebiets Novosibirsk
- Sysuev, O.N. – Stellvertretender Regierungschef der Rußländischen Föderation und Minister für Arbeit und soziale Entwicklung
- Šatalov, M.M. – Bürgermeister der Stadt Vladikavkaz
- Šeremet'eva, Ė.M. – Leiterin des Munizipalbezirks Uglič (Gebiet Jaroslavl)
- Šochin, A.N. – bis September 1997 Erster Stellvertretender Vorsitzender der Staatsduma
- Šubin, M.V. – Bürgermeister der Stadt Obninsk (Gebiet Kaluga)
- Šurčanov, V.S. – Vorsitzender des Staatsrats (Parlament) der Republik  
Čuvašien
- Tolokonskij, V.A. – Bürgermeister von Novosibirsk, Vizepräsident der Union russischer Städte
- Višnjakov, V.E. – Vorsitzender der Duma des Gebiets Čita
- Zimina, N.G. – Leiterin der örtlichen Selbstverwaltung der Stadt Galič (Gebiet Kostroma)

blik

**Eberhard Schneider**

## **Local Self-Government in the Russian Federation**

Bericht des BIOst Nr. 15/1998

### **Summary**

#### *Introductory Remarks*

The institutionalisation of local or municipal self-government is an important step on the road to greater democracy. On 10 June 1997 Russian President Boris Yeltsin declared the support of local self-government to be one of the main tasks of Russian domestic policy. Using Russian sources, the following report attempts to outline the legal and institutional framework and the practice of local self-government. The appendix contains a list of personnel of the three federal bodies responsible for local self-government and table of the organisation of the presidential administration that provides administrative support for the activities of local governments.

#### *Findings*

1. Russia has no tradition of local self-government, apart from the *Zemtsvo* system of self-government introduced in 1864. Under that system representatives of the aristocracy, the townspeople and the peasants were elected for three years under a system of graded franchise. The *Zemtsvo* assemblies in turn elected an executive board, the Council, from among their members. Until 1875 the *Zemtsvo* system of self-government existed in only thirty-three provinces (*guberniya*). Following the assassination of Tsar Alexander II in 1866 the powers of the *Zemtsvo* were curtailed.
2. Local self-government did not exist under the Soviet political system, which operated according to "democratic centralism" and its strict centralist principles. In other words, the decision-making process functioned from the top downwards. The state executive organs worked under the principle of "dual subordination" – vertically they reported to the next executive organ above them in the hierarchy and horizontally to the local Soviet – the official representative body of the people – on the corresponding level. In addition they received instructions from the Party apparatus, which had organisations at every level of the hierarchy.
3. Constitutional provisions and three laws form the main legal foundations for local self-government. The law "On the Basis for Local Self-government and the Local Economy in the USSR", passed on 9 April 1990 during the *perestroika* period under Gorbachev, launched a process of legal reform of the organs of local government. In subordinating

the executive organs of local government only to the local Soviets, it abolished the previous principle of "dual subordination".

4. The first Russian law "On Local Self-Government", of 6 July 1991, stipulated that local self-government should consist of various forms of direct local democracy, including local representative bodies, local ballots, meetings of local residents and other forms of territorial public administration. It guaranteed citizens full participation in local self-government. Local representative and administrative organs were given the status of juridical entities with their own powers of jurisdiction and were to be directly elected by the population. Natural resources, along with communal and other property, were to form the economic basis of local self-government. This meant that the state no longer had any control over local natural resources. Local administrations were also to be responsible for their own budgets.
5. The new Russian Constitution of 12 December 1993 recognises and guarantees local self-government as an independent entity within the limits of its jurisdiction whose organs do not form part of the system of organs of state power. Chapter 8 of the constitution defines local self-government to the effect that the population decides issues of local importance and owns, uses and disposes of communal property. Local self-government is to be exercised by citizens via referenda, elections and other channels for directly expressing the will of the populace as well as through elected and other organs of local self-government. The general organisational principles of the system of the organs of state power and of local self-government fall under the joint jurisdiction of the federal organs of the Russian Federation and of the subjects of the federation.
6. The law "On the General Principles of Local Self-Government" of 28 August 1995 stipulates that local self-government shall be valid on the entire territory of the Russian Federation. Local representative bodies may adopt statutes and decide whether the head of a local administration should be elected directly by the population or by a representative body and whether he should be a member of that body. The statutes can also determine how many people should be elected to the local representative body and how long its term of office should be, although a statutory minimum of two years must be adhered to. The statutes of a local self-government require state registration; this may only be denied, however, if they contravene either the constitution or the laws of the Russian Federation or of the respective subject of the federation. Of particular interest is the provision allowing the bodies of local self-government to participate in foreign trade activities (Article 34).
7. There are three special institutions concerned with issues of local self-government in Russia. They are: the Committee of the State Duma for Questions of Local Self-Government; the Committee of the Council of the Federation for Federal Affairs, the Federal Treaty and Regional Policy, and the Council for Local Self-Government, headed by Yeltsin. The responsibilities of the Committees of the State Duma and of the Federation Council – i.e., parliamentary committees – are generally known. The Council for Local Self-Government, which is supposed to meet at least every two months, is responsible

primarily for the preparation of recommendations for the president on state policy regarding local self-government as well as for organising the preparation of draft laws and presidential decrees concerning issues of local self-government.

8. There are two opinions regarding local self-government in Russia: while some people believe that local self-government is the cement that holds the foundations of the Russian state together, others see local self-government as a luxury that should be put off for the moment in order to avoid causing still more confusion. Local self-government in practice differs from the constitutional and legal provisions outlined above in a number of important ways. First, local representative bodies have so far been elected by the population in only a few towns and districts; the heads of local administrations are generally appointed, rather than elected, and are subject to vertical subordination; and local budgets are generally not based on independent, long-term financing. The new law "On the Financial Basis of Local Self-Government in the Russian Federation" of 25 September 1997 strengthens local self-governing bodies and makes regional government financially more independent. Under the new law on financing, local self-government will have its own sources of financing. It remains to be seen to what extent this law will be put into practice and whether it is capable of solving the financial problems of local self-government.
9. The second problem of local self-government concerns the election of its representative organs. People tend to elect independent candidates rather than those with party affiliation in the expectation that these people are more likely to be able to solve their everyday problems than party representatives who are more interested in political programmes and ideological principles.
10. The opponents of local self-government may be divided into three groups: the first consists of middle-level state officials in federal ministries and state authorities whose jobs – particular with regard to working together with the regions – will change radically through the implementation of local self-government (the ministries of finance and economics, to name but two). The second, very powerful group, consists of the heads of administrations in the various subjects of the federation. The third group comprises the appointed heads of local administrations. Although they have not been elected, they are still, with their limited degree of independence, responsible only to the population.
11. Just as the centre was previously unwilling to share its power with the subjects of the federation, the subjects of the federation are now reluctant to share their power with local self-governing bodies. By mid-1997, the subjects of the federation had passed a total of seventy-six laws concerning local self-government. Sixty-eight of them were analysed by the Russian Ministry of Justice and only four of these were found to correspond exactly with the Russian Constitution. A particularly negative example is the Republic of Udmurtiya, which was actually one of the first subjects of the federation to introduce local self-government. On 17 April 1996 the Udmurtian parliament passed a law that abolished elected organs of local self-government on the spot and replaced them with legislative and executive organs established by the State Council of the Republic of Udmurtiya. On

24 January 1997 the Constitutional Court ruled that the Udmurian law constituted a breach of federal law.