

*Rixer Ádám tanszékvezető egyetemi docens,
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi Tanszék*

A helyi igazgatás egyes kérdései Oroszországban

1. Oroszország általános jellemzése

Területét tekintve Oroszország a világ legnagyobb országa;¹ a Föld területének 10 százalékát foglalja el. Oroszországhoz tartozik a törzsterületől Litvánia közbeékelődésével elválasztott Kalinyingrádi terület (korábban Königsberg) is, ami Kelet- Poroszország részét képezte.

Oroszország népessége mintegy 142.000.000 fő, ennek 73 százaléka városi. A jelenlegi problémák között feltétlenül említést érdemel az elöregedés; 2008-ig Oroszország – mintegy húsz éven keresztül - majdnem évi 1.000.000 fő veszteséget könyvelhetett el, azzal, hogy a férfiak születéskor várható életkora egész Európában itt (volt) a legalacsonyabb. A népesség elöregedése még az olyan – a külső-belső migráció kedvezményezettjének tekintett – települések esetében is egyre komolyabb munkaerő-piaci, illetve a nyugdíj- és szociális rendszer fenntarthatóságával stb. összefüggő nehézségeket okoz, mint Moszkva.² A lakosság $\frac{3}{4}$ -e Európában él, így az ország népsűrűsége 8,5 fő/ km², az ázsiai területek ritkán lakottságának következtében. A népesség 80 százalékát az oroszok alkotják, ám nem elhanyagolható körülmény – azaz a közigazgatási területbeosztást is jelentősen befolyásoló tény -, hogy a Föderáció területén 128 nép, népcsoport, illetve etnikum él.³ Közülük a legnépesebbek: tatárok 4 százalék, ukránok 2 százalék, baskírok 1,2 százalék, csuvasok 1,1 százalék. Az utóbbi években egyre jelentősebb a kínai bevándorlás, melynek mértékéről rendkívül ellentmondásosak az adatok. Az ország hivatalos nyelve az orosz. Egyéb beszélt nyelvek: avar, csecsen, baskír, burját, tatár, jakut, udmurt, komi, mari, mordvin, karéli,

¹ 17 075 400 km²

² Irina Molodikova – Alla Makhrova: Ageing population in Moscow: Does the capital city suffer differently from the rest of Russia? In: Zoltán Kovács (szerk.): Challenges of Ageing in Villages and Cities: The Central European Experience. Department of Economic and Social Geography – JATE, Szeged, 2010. 87. o.

³ Heka László: A szláv államok jogrendszerei. JATEPRESS, Szeged, 2008. 96. o.

kalmük, kabart. Azonban a megkülönböztetés gyakran nem is az etnikai jellemzők, hanem az alapján történik, hogy az illető népcsoport – vallását tekintve - ortodox-e vagy sem.⁴ A vallási hovatartozásnak magára a közigazgatási területbeosztásra is van némi – közvetett – hatása.⁵

1.1. A politikai változások hatásmechanizmusa Oroszországban

Az 1990-es évek társadalmi helyzetét, „klímáját” a hatalommal szembeni várakozások határozták meg, melyek elsősorban a stabilizációra vonatkoztak.⁶ Ez a sajátos orosz viszonyok között jelentette-jelenti egyrészt a 1) a központi hatalom megerősödésére, egyfajta konszolidációjára vonatkozó igényt, értve ez alatt a hatalom demonstrálását, a széttagoltság és szeparatizmus felszámolását is; másrészt 2) – a hatékony állami működésből is adódóan – a „lassúság és hanyagság alapjaira épült” közigazgatás radikális átalakítását;⁷ továbbá 3) az újonnan megszerzett alapvető szabadságjogok intézményes tartalmának és határainak új társadalmi közmegegyezésekben történő kijelölését. Mindehhez fontos hozzáfűznünk, hogy az átlagos orosz polgár – mind az általános gazdasági helyzetre, mind pedig saját társadalmi szerepvállalására vonatkozó - elképzelései, illetve igényei mind a mai napig erőteljesen paternalisztikus elemeket hordoznak.⁸ Ez a világkép egyszerre igényli a hatalom érzékelhető jelenlétét a mindennapi élet valamennyi lényeges területén, s emellett ugyanezt a hatalmat „távolinak és idegennek” látja,⁹ elvetve az érdemi azonosulás lehetőségét.

2. Az orosz államszervezet főbb jellegzetességei

Az Oroszországi Föderáció csak hosszú küzdelem után tudta megalkotni és elfogadtatni első demokratikus alkotmányát. A politikai és ideológiai megosztottság, valamint Oroszország föderatív állami szerkezete okozták a több évig elhúzódó válságot (az ország egyes részei nem

⁴ A nem orosz és nem ortodox népek számos finn és török- tatár eredetű, Oroszország északi, központi és keleti részén szétszóródott néptörödékeket foglalnak magukban. A lakosság 55 százaléka ortodox, 18 százaléka muzulmán (csecsenek, ingusok), 10 százaléka protestáns, 7 százaléka katolikus és 5 százaléka zsidó. Lásd.: R. Milner – Gulland - N. Dejevsky: Az orosz világ atlasza. Helikon Kiadó, Budapest, 2000. 207. o.

⁵ Erre nézve lásd részletesebben: N. V. Volodina: Právovüje szisztémü goszudarsztvennovo konfesszionalnüh otnosenyij. Moszkva, 2009.

⁶ Irina Glebova: Hogyan boldogult Oroszország a demokráciával? Jegyzetek az orosz politikai kultúráról, hatalomról és társadalomról. Russica Pannonica, Budapest, 2008. 123. o.

⁷ Lásd részletesebben: V. Gel'man, S. Ryzhenkov, E. Belokurova, N. Borisova: Avtonomija ili Kontrol'? Szentpétervár, Letnii Sad, 2002.

⁸ Irina Glebova i. m. 123. o.

⁹ Irina Glebova i. m. 124. o.; továbbá Kavelin K. D.: Gondolkodásunk felépítése. Történelem- és kultúrfilozófiai tanulmányok (Nas umsztvennyij sztroj. Sztatyjipo filozsófii isztorii is kulturi). Moszkva, 1989. 436-440. o.

is vettek részt az alkotmány létrehozásának folyamatában, Csecsenföld pedig 1991-ben kinyilvánította függetlenségét).¹⁰

Az alapokmány szerint az Oroszországi Föderáció elnöki szövetségi köztársaság (félprezidenciális állam), amelynek köztársasági elnökét a nép közvetlenül választja négy esztendőre. Az elnök súlyát – egyebek mellett – az adja, hogy ő tesz javaslatot a miniszterelnök személyére, illetve vétójoggal rendelkezik a törvények elfogadása során.¹¹

A törvényhozó és képviseleti szerv a kétkamarás Szövetségi Gyűlés (Federalnoje Szobranyje), amelyet a Szövetségi Tanács (a föderáció minden jogalánya két képviselőt küld) és az Állami Duma (négy évre megválasztott 450 képviselője) alkotják. A végrehajtó hatalmat a kormány gyakorolja,¹² amely az elnökből, elnökhelyettesből és a szövetségi miniszterekből áll.¹³ Az Orosz Föderáció elnöke határozza meg, hogy pontosan mennyi és milyen szövetségi minisztérium, illetve szövetségi bizottság alakuljon, és kinevezi a minisztereket és a tagokat.¹⁴ Jelenleg (2011 januárja) Oroszországban 18 szövetségi minisztérium működik, melyek a miniszterek vezetése alatt állnak. A miniszter rendeletet és utasítást adhat ki minden olyan kérdésben, amely az általa vezetett minisztérium hatáskörébe tartozik. A minisztériumon belül ún. *testületi ülés* is működik, melynek tagja a miniszter, a miniszter helyettesei és a miniszter által meghatározott vezető beosztású tisztségviselők. A testület ülésein megvizsgálják a minisztérium hatáskörébe tartozó legfontosabb kérdéseket, melyekről határozattal döntenek.

¹⁰ Heka László i. m. 96. o.

¹¹ Az Orosz Föderáció Alkotmánya 83-89. szakaszai alapján az elnök pl. meghatározza az állam bel- és külpolitikájának alapvető irányait; képviseli az államot; az Állami Duma egyetértésével kinevezi a kormány elnökét; joga van elnökölni a kormány ülésein; dönt a kormány lemondásáról; jelöltet terjeszt az Állami Duma elé a Központi Bank elnöki tisztére; előterjeszti a tisztség alóli felmentést; a kormány elnökének javaslatára kinevezi és felmenti a kormányelnök helyetteseit és a szövetségi minisztereket; jelöltet állít a Szövetségi Tanács elé az Alkotmánybíróság, Legfelsőbb Bíróság, Legfelsőbb Választottbíróság bírói tisztségeire, a legfőbb ügyész tisztségére, illetve tisztségéből való felmentésre; kinevezi a többi szövetségi bíróság bíráit; létrehozza és vezeti a Biztonsági Tanácsot; kinevezi és felmenti meghatalmazott képviselőit, Fegyveres Erők legfelsőbb parancsnokságát, diplomáciai képviselőket; népszavazást ír ki; törvénytervezeteket terjeszt az Állami Duma elé; aláírja a nemzetközi szerződéseket és a megerősített okmányokat; a Fegyveres Erők főparancsnoka; hadiállapotot és rendkívüli állapotot vezethet be; és - egyebek mellett - dönt az állampolgárság és a menedékjog kérdéseiről.

¹² A kormány elnökét az államfő az Állami Duma hozzájárulásával, az elnökhelyetteseket és a minisztereket a kormányfő javaslatára nevezi ki. A kormány az Állami Duma elé terjeszti a szövetségi költségvetést, és biztosítja annak végrehajtását, amiről beszámolót is kell készítenie; kezeli a szövetségi tulajdont; intézkedik a külpolitika megvalósításáról; gyakorolja az alkotmány, a szövetségi törvények és az államfő által ráruházott más jogosítványokat. A kormány határozatait és rendeleteit az Orosz Föderáció egész területén végre kell hajtani. Az Állami Duma kifejezheti a kormánnyal szembeni bizalmatlanságát összes képviselőjének szavazattöbbségével. Az erről szóló határozatot megküldik az államfőnek, mert ő jogosult bejelenteni a kormány lemondását, illetve dönthet úgy is, hogy nem ért egyet a határozattal. Ha a Duma három hónapon belül ismételen bizalmatlanságát fejezi ki, az elnök vagy bejelenti a kormány lemondását, vagy feloszlatja a Dumát.

¹³ Az Oroszországi Föderáció Alkotmányának 110. §-a

¹⁴ <http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html> (2011. január)

Az Oroszországi Föderáció 1993-ban elfogadott Alkotmánya szerint egyenjogú alkotóelemekből áll, melyeket összefoglalóan a Föderáció alanyainak vagy szubjektumainak neveznek. Ezek száma az alapításkor 89 volt, 2008. március 1-jére az összevonások után 83-ra csökkent. Az Alkotmány rendelkezik a helyi önkormányzatokról is, a szubjektumok ennek megfelelően önkormányzati területi egységekre oszlanak. Az ország hatalmas területe és a föderáció alanyainak nagy száma miatt a fentiekén kívül több más területi beosztás létezik igazgatási, gazdasági és statisztikai célból. 2000-ben az Oroszországi Föderáció elnöke *pl.* egy rendeletben a föderáció alanyait 7 szövetségi körzetbe osztotta be,¹⁵ melyek az elnök által kinevezett, ún. meghatalmazott képviselők tevékenységi területét jelölik ki. E köztisztviselők az elnöki adminisztrációhoz tartoznak, feladatuk az elnök alkotmányos feladatainak ellátását biztosítani szövetségi körzetük területén. Az Orosz Föderáció jogalanyainak területén kivétel nélkül megtalálhatjuk az elnöki hatáskörök képviseletét,¹⁶ melynek kifejezett célja, hogy egységes legyen az állami politika. Ezen képviselők (képviseletek) kapcsolatot tartanak fenn a végrehajtó hatalom szerveivel, az önkormányzati szervekkel, állami és társadalmi szervezetekkel. Ellenőrzik és közreműködnek az elnöki rendeletek és rendelkezések végrehajtásában; koordinálják a szövetségi végrehajtó hatalom szerveinek területi kirendeltségeit.

Oroszország föderatív felépítése 2011. január 1-én:

1. 21 köztársaság (республика)
2. 9 határterület (край)
3. 46 terület (область)
4. 2 szövetségi jelentőségű város (город федерального значения) - Moszkva,¹⁷ Szentpétervár
5. 1 autonóm terület (автономная область)¹⁸
6. 4 autonóm körzet (автономный округ)

Ezek a szubjektumok néhány apró eltéréssel megfelelnek az OSZFSZK (Oroszországi Szovjet Föderatív Szocialista Köztársaság) megelőző területi közigazgatási egységeinek.¹⁹ Az

¹⁵ http://hu.wikipedia.org/wiki/Oroszorsz%C3%A1g_k%C3%B6zigazgat%C3%A1si_beoszt%C3%A1sa

¹⁶ A. P. Alehin, A. A. Karmolickij, J. M. Kozlov: *Adminisztratívnoje pravo Rosszijszkoj Federacii*. Moszkva 1996. 137. o.

¹⁷ Moszkva jelentőségét, minden szempontból kiugró szerepét mutatják az olyan adatok is, mint például az a tény, hogy népessége – az agglomerációéval együtt – Oroszország teljes népességének 12%-át teszi, illetve, hogy 2008-ban az Oroszország területén megfizetett személyi jövedelemadó bevételek közel 30%-a Moszkvában realizálódott (!). Részletesebben lásd: Irina Molodikova – Alla Makhrova i. m. 89. o.

¹⁸ Zsidó Autonóm Terület

¹⁹ Az Oroszországi Szovjet Szövetségi Szocialista Köztársaság (OSZSZSZK) közigazgatási területi beosztását 1917-től-től kezdve folyamatos reformok sora alakította 40 éven át, attól kezdve viszont nagyfokú stabilitás

Oroszországi Föderáció 1993-ban elfogadott alkotmánya a status quo alapján állt, a fennálló területi egységeket ismerte el az újonnan létrehozott Föderáció alanyaiként, figyelembe véve, hogy 1992-ben az egykori Csecsen-Ingus ASZSZK kettévált Csecsen és Ingus köztársaságra.²⁰ A területi változásoknál jelentősebb voltak az egyes egységek státuszában bekövetkezett változások.²¹

A föderatív államberendezkedés folytán szabályozott a szövetségi állam és a köztársaságok, illetve egyéb szubjektumok hatásköre is.²² Az Orosz Föderáció Alkotmánya meghatározza, hogy mely feladatok tartoznak szövetségi és melyek közös hatáskörbe.

*Az Oroszországi Föderáció hatáskörébe tartozik:*²³

1. a szövetségi alkotmány és a szövetségi törvények elfogadása, módosítása, megtartásuk ellenőrzése;
2. a föderatív államberendezés meghatározása;
3. az emberi és állampolgári jogok szabályozása és védelme; az állampolgárság kérdése; a kisebbségi jogok védelmének szabályozása;
4. a szövetségi állami tulajdon kezelése;
5. a szövetségi szintű politika és a föderatív programok alapjainak meghatározása;
6. az egységes piac jogi alapjainak meghatározása;
7. a szövetségi költségvetés, a szövetségi szintű adók és illetékek, a regionális fejlesztés szövetségi alapjai;
8. a szövetségi energetikai rendszerek, a nukleáris energetikai rendszerek, a hasadóanyagok; a szövetségi szintű közlekedés, a közlekedési utak, a tájékoztatás és hírközlés; a világűr- tevékenység;
9. külpolitika, nemzetközi kapcsolatok, nemzetközi szerződések; háború és béke kérdése;

jellemezte. 1957-től Oroszország területén 16 autonóm szovjet szocialista köztársaság (ASZSZK), 6 határterület, 49 terület és 2 köztársasági irányítású város volt. Ezeken kívül 5 autonóm terület tartozott valamely *határterülethez* és 10 autonóm körzet valamely *határterülethez* vagy *területhez*.

²⁰ Ezt követően egyetlen határkiigazításra került sor 1994-ben: az Ivanovói területtől a Nyizsnyij Novgorodi területhez került a Volga balpartján fekvő Szokolszkojei járás.

²¹ A 21 köztársaságból 17 az egykori ASZSZK-kból alakult, beleértve a Csecsen-Ingus ASZSZK kettéválásával létrejött Csecsen és Ingus köztársaságot is, további négy pedig az OSZFSZK autonóm területeinek átalakulásával és a megfelelő határterülettől való elválásával jött létre (Adige – a Krasznodari határterülettől, Altaji – az Altaji határterülettől, Karacsáj-Cserkesz – a Sztavropoli határterülettől, Hakasz – a Krasznojarszki határterülettől). Kisebbség-nagyobb arányban nem-orosz nemzetiségűek lakják őket, ezt rendszerint elnevezésük is tükrözi, bár a legtöbb ma már orosz többségű.

²² Heka László i. m. 97. o.

²³ Az Oroszországi Föderáció Alkotmányának 71. §-a

10. az állam védelme és a hozzá kapcsolódó védelmi iparok;
11. az államhatárokkal kapcsolatos kérdések;
12. a bírósági szervezet és az ügyészség;
13. a szövetségi kollíziós jog;
14. meteorológiai szolgálat, szabványok, minták, metrikus rendszer, időszámítás, földmérés, térképészet, földrajzi nevek elhelyezése, hivatalos statisztikai és könyvviteli számbavétel;
15. állami kitüntetések és kitüntető címek;
16. szövetségi állami szolgálat;
17. pénzkibocsátás.

*Közös hatáskörbe tartozó tárgykörök:*²⁴

- annak biztosítása, hogy a jogalanyok normatív jogi aktusai ne legyenek ellentétesek a szövetségi alkotmánnyal és a szövetség normatív jogi aktusaival;
- emberi és állampolgári jogok védelme; a határmenti övezetek rendje;
- a föld, a föld mélyének kincsei, a folyó- és állóvizek és más természeti javak birtoklásának, használatának és a velük való rendelkezésnek a kérdései;
- az állami tulajdon elhatárolása;
- a természet használata és a környezetvédelem; a történelmi és kulturális értékek védelme;
- a nevelés, az oktatás, a tudomány, a kultúra, a sport általános kérdései;
- az egészségügy koordinálása és a szociális védelem;
- a katasztrófavédelem;
- az adóztatás és az illetékkiszabás általános elveinek megállapítása;
- a közigazgatási, közigazgatási- eljárási, munkajogi, családjogi, lakásjogi, földjogi, vízjogi, erdőjogi, környezetvédelmi törvényhozás;
- az ügyvédi és közjegyzői kar;
- a kisszámú etnikai közösségek ősi élőhelyének és hagyományos életmódjának védelme;
- az államhatalmi és a helyi önkormányzati szervek szervezetére vonatkozó általános elvek meghatározása;

²⁴ Az Oroszországi Föderáció Alkotmányának 72. §-a

- a föderáció jogalanyainak nemzetközi és külgazdasági kapcsolatai.
- annak biztosítása, hogy a jogalanyok normatív jogi aktusai ne legyenek ellentétesek a szövetségi alkotmánnyal és a szövetség normatív jogi aktusaival;
- emberi és állampolgári jogok védelme; a határmenti övezetek rendje;
- a föld, a föld mélyének kincsei, a folyó- és állóvizek és más természeti javak birtoklásának, használatának és a velük való rendelkezésnek a kérdései;
- az állami tulajdon elhatárolása;
- a természet használata és a környezetvédelem; a történelmi és kulturális értékek védelme;
- a nevelés, az oktatás, a tudomány, a kultúra, a sport általános kérdései;
- az egészségügy koordinálása és a szociális védelem;
- a katasztrófavédelem;
- az adóztatás és az illetékkiszabás általános elveinek megállapítása;
- a közigazgatási, közigazgatási- eljárás, munkajogi, családjogi, lakásjogi, földjogi, vízjogi, erdőjogi, környezetvédelmi törvényhozás;
- az ügyvédi és közjegyzői kar;
- a kisszámú etnikai közösségek ősi élőhelyének és hagyományos életmódjának védelme;
- az államhatalmi és a helyi önkormányzati szervek szervezetére vonatkozó általános elvek meghatározása;
- a föderáció jogalanyainak nemzetközi és külgazdasági kapcsolatai.

A Föderáció kizárólagos hatáskörébe és a közös hatáskörbe tartozó kérdéseket kivéve az összes többi kérdésben a föderáció jogalanyai önállóan szabályozhatnak, ideértve a törvények és más normatív jogi aktusok elfogadását is. *Az Orosz Föderáció jogalanyai maguk alakítják ki végrehajtó szerveiket és állapítják meg működésük alapelveit.* Ennek következtében ezek igen sokszínűek a különböző területek eltérő nemzeti és történelmi tradíciói miatt.²⁵

²⁵ A. P. Alehin i. m. 150. o.

Az Oroszországi Föderáció tagjainak (szubjektumainak) közigazgatása élén a kormányzó áll, akit helyben választanak, de az elnök jóváhagyása kell kinevezéséhez, illetve az elnök jogosult a felmentésére is.²⁶

2.1. Az orosz közigazgatás alapvető kategóriái és fogalmai

Az Oroszországi Föderáció Alkotmányából eredő – az orosz közigazgatásra vonatkoztatott – négy legfontosabb alapvető a szakirodalom a következőkben jelöli meg:²⁷ 1) föderalizmus; 2) centralizáció; 3) decentralizáció és 4) törvényesség.

A közigazgatási szféra (szfera publicsnovo ypravlenyija) legalapvetőbb felosztása – értelemszerűen az egyes szubjektumok szintjén - az államigazgatási szervek (organü goszudarsztvennovo upravlenyija), illetve a helyi önkormányzati szervek (organü mesztново samoupravlenyija) szerinti felosztás.²⁸ Az említett két kategória egyúttal a végrehajtó hatalom alapvető szervtípusainak is tekinthető (organü iszpolnyityelnoj vlasztyi).²⁹ A végrehajtó hatalmon túlmutatóan az állami szervek rendszeréről (egészen pontosan: az államhatalmi szervek rendszeréről) az alkotmány 77. szakasza szól.

Az orosz közigazgatási jog alapvető – normatív – forrásait a szakirodalom két csoportba sorolja.³⁰ Beszélhetünk egyrészt a *törvényi szintű jogforrásokról*; ezek között is megkülönböztethetjük az Oroszországi Föderáció Alkotmányát, emellett az egyéb szövetségi szintű és egyúttal alkotmányerejű törvényeket (komsztitucionnüle zakonü), illetve az egyéb („egyszerű”) törvényeket. Ezen források tekintetében a jogszabályi háttér az 1997. évi 2. alkotmányerejű törvény biztosítja. E forrásokon túl ide soroljuk még a Föderáció alanyainak alkotmányait (ilyenekkel a köztársaságok rendelkeznek), illetve ún. alapokmányait (usztavü), valamint ezek saját törvényeit. Az orosz közigazgatási jog forrásainak másik nagy csoportját

²⁶ Közismert például, hogy Dmitrij Medvegyev orosz államfő rendeleti úton, 2010. szeptember 28-án azonnali hatállyal eltávolította hivatalából Jurij Luzskov moszkvai polgármestert, a Kreml honlapján megjelent közlemény szerint bizalomvesztés indokával. Luzskov 20 éven át Oroszország egyik legbefolyásosabb politikusa volt. 1992 nyarán Jelcin elnök nevezte ki polgármesterré. A tisztséget négy éven át töltötte be választás nélkül, majd 1996-ban 89 százalékos szavazati arányt ért el, s további két választást is meggyőző többséggel nyert meg. Amikor Putyin eltörölte a polgármester választhatóságát, a városi tanács 35 tagja közül 32 támogatta kinevezését. 2010. október 20-án Szergej Szobjanyint választotta Moszkva polgármesterének a fővárosi önkormányzat Luzskov helyére. A testület 35 tagja közül titkos szavazás során 32 támogatta Dmitrij Medvegyev elnök jelöltjét, három ellenszavazat érkezett. A önkormányzat tagjai közül 32 a Valgymir Putyin vezette kormányzó Egységes Oroszország Pártot képviseli, az ellenszavazatokat a kommunista frakció három tagja adta le.

²⁷ A. P. Alehin i. m. 133. o.

²⁸ Lipatov (et al.): Közigazgatási jog (Adminisztrativnoje pravo - Kursz lekcij) EKZAMEN, Moszkva, 2006. 10. o. és 48-49. o.

²⁹ Lipatov i. m. 371. o.

³⁰ Lipatov i. m. 32. o.

az ún. „*törvényi szint alatti*” jogforrások adják (podzakonnüje aktü), melyek „a törvényekre tekintettel és azok végrehajtására születnek”.³¹ Ezek között beszélhetünk a rendeletről (ukáz); a határozatról (posztanovlenyije), illetve harmadikként az parancsról (prikaz).³² Sajátos jogforrásként jelenik meg az Oroszországi Föderáció Elnöke, aki elnöki rendeleteket (ukázü) és elnöki rendelkezéseket (raszporjazsenyija) bocsáthat ki. Ezek területi hatálya a Föderáció teljes területe, lényeges továbbá, hogy tartalmuk a Föderáció Alkotmányával, illetve a szövetségi törvényekkel nem lehet ellentétes.³³

Igazgatástudományi megközelítésben – eltérően az elsődleges, jogszabályi alapú felosztástól – a normatív aktusokat a következő csoportosításban tárgyalja az orosz szakirodalom: a) szabályzat (polozsenyije); b) rendszabály (práviló); c) utasítás (insztrukcija).³⁴

A fentebb ismertetett jogforrások alapvetően az állami szervek által alkotott instrumentumokként jelennek meg; a helyi önkormányzatok normatív aktusai (*lásd még később*) ezekkel csak részben mutatnak elnevezésbeli hasonlóságot. Természetesen a fenti jogforrások jelentős része – mint magasabb szintű jogforrás – a helyi önkormányzatokat, illetve azok szerveit is kötik.³⁵

3. A területi aspektus és a regionalizmus jelentése az Oroszországi Föderációban

A társadalmi-gazdasági fejlődés térben egyenlőtlen alakulása általános törvényszerűségnek tekinthető. Ez a jelenség valamennyi területi szinten – a globálistól a lokálisig – megfigyelhető. Ebből logikusan következik a területi különbségek időszakonkénti növekedése és a tér fragmentálódása. Oroszországban a területi egységek közötti társadalmi-gazdasági különbségek jelentősen nagyobbak, mint a fejlett országokban.³⁶ A települések közötti különbségek még súlyosabbak. Van számos történelmileg elmaradott, a reformok veszteseként megjelenő, periférikus helyzetű térség is. Eltekintve az ezek között meglévő különbségektől, általános jellemzőjük gyenge teljesítőképességük, az önfejlődéshez szükséges forráshiányuk, állami segítségre való rászorultságuk. Emellett az országban a régiók között minőségi különbségek is vannak, a régiók a fejlődés különböző szakaszaiban járnak.

³¹ Lipatov i. m. 34. o.

³² Lipatov i. m. 35. o.

³³ 90. szakasz 1-3. bekezdései

³⁴ Lipatov i. m. 36. o.

³⁵ A jogforrási hierarchia az Alkotmány 76. szakaszában található.

³⁶ Lásd például: Adrian Campbell: State versus Society? Local Government and the Reconstruction of the Russian State. *Local Government Studies* 32, no. 5 (2006) 663. o.

Bármelyik területi szinten is vizsgálódunk, azt kell tapasztalnunk, hogy a területi különbségek olyan nagymértékűek, hogy ez önmagában országos problémát jelent, az állam dezintegrációjához vezethet. Ezek azok a kérdések melyekre az államnak adekvát válaszokat kell adnia.³⁷

Oroszország vonatkozásában – a legáltalánosabb megközelítésben - a regionalizmus, illetve annak koncepciója a nemzeti jelentőségű problémák regionális szintű megoldására való irányultságot is jelenti, jelentheti. E körben szó lehet az ország általános területi szerkezetéről, a nagy válságtérsegekről, a regionális és a helyi hatóságok által valamilyen oknál fogva meg nem oldható problémák felszámolásáról (nincs elég eszköz, hiányzik a humán erőforrás, politikai ellentétek alakultak ki stb.). Nyilván szükséges egy regionális fejlesztési stratégia megléte is.³⁸

A fenti megközelítéssel szemben, - illetve azzal párhuzamosan – le kell szögeznünk, hogy amikor az orosz nyelvű társadalomtudományi munkákban, illetve a hatályos orosz jogszabályokban régiókról vagy regionális politikáról esik szó, rendszerint az Oroszországi Föderáció szubjektumait vagy azok csoportjait tekintjük a politika alanyainak.³⁹ Az állami (központi, tehát szövetségi) támogatások címzettjei is a regionális hatóságok (azaz a Föderáció egyes szubjektumainak központi szervei, intézményei).

A kép akkor válik teljessé, ha a fentiekhez hozzátesszük, hogy Oroszország régiói rendkívül heterogének. Ha a regionális politika kedvezményezettjeinek tekintjük őket, nincs garancia arra, hogy a legsúlyosabb válságban lévő térségek, illetve a legnagyobb „változási potenciállal” rendelkező térségek jutnak a támogatásokhoz. Emellett a korlátozott eszközök szétaprózása nagy térségek között alacsony hatékonysághoz vezet.⁴⁰ Az utóbbi években a fejlett országok regionális politikáival szemben Oroszország a politika alapegységei mérete növelésének az útjára lépett, visszakanyarodott a nagy gazdasági körzetekhez (miközben a korábbi területi-közigazgatási egységek is nagyok ahhoz, hogy a vizsgált szempontból elsődleges területi egységek legyenek.⁴¹

³⁷ Szergej Artobolevszkij: Regionális politika az Oroszországi Föderációban. In: Horváth Gyula (szerk.): Regionális fejlődés és politika az átalakuló Oroszországban. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2008. 294. o.

³⁸ Szergej Artobolevszkij i. m. 295. o.

³⁹ John F. Young: At the Bottom of the Heap: Local Self-Government and Regional Politics in the Russian Federation. In: Peter J Stavrakis, Joan DeBardeleben, Larry Black (szerk.): Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997. 81–102. o.

⁴⁰ Szergej Artobolevszkij i. m. 299. o.

⁴¹ Szergej Artobolevszkij i. m. 299. o.

Oroszországban a társadalom és a gazdaság területi szerkezetének inerciája nagy, a gyökeres változások hosszú évtizedek alatt zajlanak le. Számtalan olyan régiót találhatunk, amelyekben a regionális politika első célkitűzései az 1930-as években fogalmazódtak meg, és még ma is azoknak a feladatoknak a megvalósítása zajlik.⁴²

A múlt század 90-es éveiben a szövetségi regionális statisztika szemmel látható fejlődése lehetővé tette, hogy az Oroszországi Föderáció szubjektumai közötti területi különbségeket mennyiségileg értékeljük - éppen az összehasonlítható adatok révén. A politikai, illetve piaci reformok egyes régiók számára kedvező következményekkel jártak, mások kifejezetten a változások veszteségeinek mondhatják magukat. A legnagyobb nyertes a két főváros (Moszkva és Szentpétervár) lett, illetve azok a régiók, amelyek nyersanyagai és félkész termékei iránt a világpiacon nagy kereslet mutatkozott. Sok hagyományosan ipari térség és agrárkörzet került súlyos válságba.⁴³

Az 1990-es években zajló regionális politikai reformok első szakaszának sajátosságait a hatalmas térbeli különbségek, a gazdasági válság és a költségvetés hiánya határozta meg. Az állam erői a krízistérségek szociális rendszerének fenntartására, a legégetőbb válságjelenségek enyhítésére összpontosította.

3.1. A regionális politika eszközei és eszköztelensége

Az orosz regionális politikának nem voltak - s ma is csak csökevényesen vannak – jogi, intézményi és pénzügyi alapjai. Önmagukban hasznos, néhány esetben nemzetközi összevetésben is korszerű törvényeket fogadtak el, ám a jogszabályok jelentős része csupán részletkérdéseket szabályozott, érdemi koordináció, illetve egy egységes, áttekinthető struktúra nélkül. Az alapvető – tehát átfogó – törvények elfogadását a végrehajtó szervek a költségvetési forrásokkal kapcsolatos takarékosagra való hivatkozással rendre sikeresen akadályozták meg Oroszországban. A válságterületeket hivatalosan nem határolták le, a nekik juttatandó segítség pontos keretszámai, a felosztás szempontjait stb. sem határozták meg egzakt, kiskapukat nem engedő módon. Minderre az egyre erősödő területi különbségek közepette került sor.⁴⁴

Az elnöki adminisztráció még 1993-ban kidolgozta „Oroszország regionális fejlesztési stratégiájának” első változatát. Hasonló dokumentumokat dolgozott ki 1993-1994-ben a

⁴² Szergej Artobolevszkij i. m. 306. o.

⁴³ Szergej Artobolevszkij i. m. 296. o.

⁴⁴ Szergej Artobolevszkij i. m. 296. o.

Nemzetiségi és Regionális Politikai Minisztérium, a Gazdasági Minisztérium, az Állami Duma és az Orosz Tudományos Akadémia. E stratégiák alapján 1994-ben programot fogadtak el a depressziós térségek fejlesztésére, és 1995 végére a Nemzetiségi és Regionális Politikai Minisztériumban elkészült a krízistérségek fejlesztési programja (konceptiója). Az egyeztetések során nyilvánvalóvá vált, hogy a regionális stratégia és politika konkretizálása Oroszországban nem egyszerű, megvalósításuk a szövetségi hatóságok és a regionális elitek érdekviszonyait érintő, politikailag kényes feladat. A Nemzetiségi és Regionális Politikai Minisztérium által kidolgozott koncepciót végül a kormány nem fogadta el. „A területfejlesztési politika gondolatát lényegében elutasították, beleértve a válságtérségek fejlesztésének gyakorlati lépéseit is. (A mai helyzetről szólva) a regionális politika állam általi módszeres megvalósításának legapróbb jelével sem lehet találkozni.⁴⁵ Oroszországban nincs olyan hivatalos dokumentum, amely meghatározná a regionális politika teendőit, illetve nincs területfejlesztési törvény sem. Egyedül a 2004-ben újjászervezett Regionális Politikai Minisztériumban fogadtak el egy dokumentumot, amely a „Oroszország régiói fejlesztési stratégiájának koncepciója” nevet viseli, illetve létrejött egy területfejlesztési alap is. Ám politikai támogatás, alsóbb szintekig kiépült intézményrendszer, elemi monitoring-tevékenység és komolyabb pénzügyi források híján áttörés nem következett, nem következhetett be.⁴⁶ Sajátos kivételként említhetjük, hogy nemrégiben szövetségi törvény született a Szocsiban 2014-ben megrendezésre kerülő téli olimpia előkészületeivel összefüggésben a Szocsi város fejlesztésével kapcsolatos feladatokról.⁴⁷

Az érdemi információkat nem tartalmazó dokumentumok között említhetjük még az Oroszországi Föderáció Elnökének 1996. július 3-án kibocsátott rendeletét, amely a „Regionális politika alapjai” címet viseli, ám a különböző általa felvetett kérdésekben – legyen az a föderalizmus, az önkormányzatiság vagy éppen az ökológiai tudatosság egységesen azt az álláspontot képviseli, hogy „a kapcsolatokat harmonizálni, (...) a szabályozást erősíteni kell...” - azaz konkrét célokról, illetve azok megvalósítási módjairól szó sem esik.

A Regionális Politikai Minisztérium behatóbb vizsgálata, illetve organogramjának áttekintése alapján – az elnevezésével sugalmazottakkal szemben – egyébiránt megállapítható,

⁴⁵ Szergej Artobolevszkij i. m. 297. o.

⁴⁶ Szergej Artobolevszkij i. m. 298-299. o.

⁴⁷ Oroszul: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 310-ФЗ "Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

hogy a minisztérium tevékenységének döntő részét az építésüggyel, illetve a lakásgazdálkodással összefüggő feladatok teszik ki. A „Szövetségi és ágazati célprogramok főosztálya” is alapvetően ezzel foglalkozik, és az önkormányzati ügyek is csak egyetlen apró főosztályhoz soroltan jelennek meg.⁴⁸

3.2. Az agglomerációk, mint a regionális fejlődés alapelemei

Az agglomerációk és a klaszterek fejlesztésének gondolata természetes folytatása volt a Regionális Politikai Minisztérium növekedési központokra tett javaslatának. Oroszországi körülmények között az állam erejét néhány növekedési központ agglomerációs térségére kell, hogy összpontosítsa. Számuk esetleg kismértékben bővíthető, de – és ebben nincs vita az ismertebb szerzők között - mindenképpen a legnagyobb városokról lehet csak szó. Ezek fejlődése az egész országra kedvező hatást gyakorolhat. Az országnak olyan komplex településhálózatra van szüksége, amely az ország méretének és sokféleségének egyaránt megfelel. Ha valamennyi agglomerációt növekedési pólusnak tekintenénk, akkor sem lennének képesek Oroszország összes regionális problémáját megoldani.⁴⁹

Lappo, Poljan és Szelivanova (2007) 52 agglomerációt határoltak el, ezek közül 43 az ország európai területein található. Az agglomerációk tudatos fejlesztése, azaz a városok területi expanziójának erősítése nem önmagában jó vagy rossz; a konkrét egyedi esetekben vethető fel a vizsgálat szükségessége. Itt érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a két orosz főváros (nagyváros) – Szentpétervár és Moszkva – között nem jött létre lineáris agglomeráció, a közöttük elhelyezkedő tér szolgáltatotta a növekedési forrásokat a két városnak és agglomerációinak.⁵⁰

4. A helyi önkormányzatiság Oroszországban

Oroszország önkormányzati rendszerének kialakulása egy 1991-ben elfogadott törvény alapján kezdődött meg, melyet 1995-ben követett a második helyi önkormányzatokról szóló szövetségi törvényi szintű szabályozás. A korábbi törvények között kiemelt jelentősége volt az 1995-ben, Borisz Jelcin elnöksége idején elfogadott „A helyi önkormányzatok

⁴⁸ <http://www.minregion.ru> (2011. január)

⁴⁹ Szergej Artobolevszkij i. m. 307. o.

⁵⁰ Uo.

létesítésének általános alapelveiről” szóló azévi 154. szövetségi törvénynek.⁵¹ Ennek legnagyobb gyengesége éppen az volt, hogy a Föderáció 18 szubjektuma nem alkalmazta, további 43 pedig csak részlegesen.⁵²

Az új önkormányzati törvény elfogadását is – legalább részben – a nagy területi különbségek, a szabályozási aszimmetriák, az egyes jogalanyok átláthatatlan és gyakran következtelen szabályozása és gyakorlata indokolta.⁵³ Némi eufemizmussal azt is mondhatjuk, hogy a Föderáció alanyai nagy önállóságot élveztek e téren, szinte követhetetlenül sokszínű megoldások kerültek bevezetésre.⁵⁴ Ráadásul az egyes alanyok felfogása jelentősen különbözött az önkormányzatiság kiterjedését, szabadságát illetően is. Az Oroszországi Föderáció Elnökének normatív aktusai is a jelen vannak a vizsgált terület szabályozó eszközök között, ám gyakorlati jelentőségük többnyire csekély: Az Oroszországi Föderáció elnökének 1999. október 15-én kiadott 1370-es számú rendelkezése „A helyi önkormányzatok fejlesztésével kapcsolatos állami politikák alapvető rendelkezéseinek elfogadásáról” címet viselő jogszabály, pl. javaslatokat és ajánlásokat fogalmaz meg a föderatív állami szervek, az egyes szubjektumok szervei, illetve egyes sajátos jogállású képződmények számára (pl. utóbbi körbe sorolható az Oroszországi Föderáció Települési Szervezeteinek Kongresszusa elnevezést viselő érdek-képviseleti szerv).⁵⁵ A dokumentum inkább programnorma semmint kikényszeríthető tételesjogi rendelkezések összessége; a rendelkezések egy része a fennálló állapotokat rögzíti, más részük a civil társadalom jelentőségét, fogalmi elemeit és céljait taglalja, továbbá számos szakasz foglalkozik a demokrácia oroszországi kibontakozásának általános kérdéseivel. Hasonló dokumentum az Oroszországi Föderáció Elnökének 2003 november 27-én kelt 1395. számú rendelete is, amely „A Szövetségi kapcsolatok és a helyi önkormányzatok fejlesztésének eszközei az Oroszországi Föderációban” címmel látott napvilágot.⁵⁶

2003-ban tehát – a fentebb vázolt problémák nyomán - megalkották Az Oroszországi Föderáció helyi önkormányzásának általános elveiről szóló törvényt. Ennek alapján az átszervezés végrehajtásához adott hároméves átmeneti időszak után,⁵⁷ 2006-ban az ország

⁵¹ *Statutes and Decisions*, vol. 41, no. 4, July–August 2005, 6–44. o.

⁵² Cameron Ross: *Municipal Reform in the Russian Federation and Putin’s “Electoral Vertical”*. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, (2007), Volume 15, Issue 2, 192. o.

⁵³ Lásd részletesebben: V. B. Zotova (szerk.): *Mestnoje Samoupravlenie v Rossii*. Moszkva, Os’-89 Kiadó, 2003.

⁵⁴ Lásd még: Sz. Rizsenkova (szerk.): *Mesztnoje samoupravlenyije v szovremennoj Rosszii: Politika, praktika, pravo*. Moszkva 1998.

⁵⁵ *Statutes and Decisions*, vol. 41, no. 4, July–August 2005, 54–70. o.

⁵⁶ *Statutes and Decisions*, vol. 41, no. 6, November–December 2005, 12–15. o.

⁵⁷ A helyi önkormányzatokról szóló törvény jó néhány rendelkezése csak 2009-ben lépett hatályba (egy 2005-ös – politikailag erősen motivált – törvénymódosítás nyomán).

egész területén egységes elveken szervezett önkormányzatok jöttek létre.⁵⁸ Ez azt jelentette, hogy néhány kivételtől eltekintve (Csecsen Köztársaság és Ingus Köztársaság) a föderáció alanyai meghatározták saját önkormányzati területbeosztásukat (municipáлноje obrazoványije). Majdnem 20.000 falusi község, majdnem 1800 városi község, mintegy 1800 önkormányzati járás és több mint 500 városi körzet jött létre Oroszország területén. A helyi önkormányzatok Oroszországban – elvileg – az állami szervek hierarchikus rendszerén kívül tevékenykednek. A korábbi adatokkal való összehasonlítás nyomán megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok száma az új törvény nyomán jelentősen nőtt: 12.000-ról mintegy 24.000-re.

Érdeemes megjegyeznünk, hogy az Állami Duma 2008-ban önálló törvényt is alkotott Ingusföld és Csecsenföld helyi önkormányzati rendszerének megerősítése céljából, figyelembe véve a helyi sajátosságokat és a speciális garanciák iránti szükségleteket.⁵⁹ Részben az új törvény, részben pedig a katonapolitikai változások nyomán 2009. október 11-én, vasárnap - az úgynevezett egységes választási napon - az Oroszországi Föderációban önkormányzati választások voltak Csecsenföldön és Ingusföldön (is), igen magas - 80 százalék körüli - részvételi aránnyal. Ezen a napon komolyabb – a választások lebonyolításával, demokratizmusával stb. összefüggő - probléma csak a dagesztáni Derbentben jelentkezett, ahol reggel ismeretlen okból a szavazóhelyiségek mintegy harmada nem nyílt meg, később azonban itt is rendeződött a helyzet. Az említett területeken a helyi önkormányzás joga, illetve a helyi önkormányzatiság nem értelmezhető az európai normák szerint: az Oroszországtól való függetlenségért küzdő szeparatisták mozgalmi, az iszlám szélsőséges felfogását tükröző csoportok térnyerése, a végletes szegénység, a klánok közötti harcok, a korrupció, és a rendvédelmi szervek kemény, a politikai ellenfelek fizikai megsemmisítésére törekvő fellépése egyként az említett normák térnyerése ellen hat.

A helyi önkormányzatokról szóló szövetségi törvény elfogadásának főbb céljai közül kiemelhető az egységes szabályozás szükséglete a föderációban; a hatáskörök és feladatok a korábbinál pontosabb megjelölése és elkülönítése; a feladatok ellátásához szükséges pénzügyi háttér megteremtése és a közvetlen demokrácia új eszközeinek bevezetése, meghonosítása. Valamennyi új szabállyal és intézménnyel kapcsolatban elmondható, hogy ezek

⁵⁸ Heka László i. m. 98. o.

⁵⁹ Oroszul: Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. N 207-ФЗ "О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике

hatékonytát és alkalmazhatóságát jelentősen gyengítette-gyengíti az a tény, hogy a reájuk vonatkozó állami szabályozás rendkívül sokrétű, alapos és részletekbe menő.⁶⁰

A történeti hagyomány, illetve folytonosság a helyi önkormányzatok elnevezésével összefüggésben is nagy hangsúlyt kap Oroszországban, amennyiben pl. az egyes entitások elnyerhetik pl. azt a jogot, hogy elnevezésükben viseljék a „háborús dicsőség városa” kifejezést (gorod voinszkoy szlavü).⁶¹

4.1. A helyi önkormányzatiság alkotmányos alapjai

Az Alkotmány 3. szakaszának 2. bekezdése kinyilvánítja, hogy a „Nemzet közvetlenül, illetve az állami szerveken és a helyi önkormányzatokon keresztül gyakorolja hatalmát.”

Az Alkotmány 24. szakaszának 2. bekezdése előírja, hogy „az állami szervek, illetve a helyi önkormányzatok és ezek képviselői kötelesek biztosítani az állampolgárok számára a jogaikat, illetve szabadságaikat közvetlenül érintő dokumentumok hozzáférhetőségét.” Az Alkotmány 33. szakasza alapján az állampolgárok mind egyénileg, mind pedig kollektív módon jogosultak arra, hogy ügyükben személyesen forduljanak az állami szervekhez, illetve a helyi önkormányzatokhoz (lásd még később).

Az alkotmány 46. szakaszának 2. bekezdése kimondja, hogy az „Állami szervek, a helyi önkormányzatok, a társadalmi szervezetek és az egyéb jogi személyek döntései, illetve tevőleges vagy mulasztásban megnyilvánuló magatartásai bíróság előtt megtámadhatóak.”

Az Alkotmány 71. szakasza tételesen (taxatív módon) sorolja fel azokat a hatásköröket, melyeket az Oroszországi Föderáció föderatív szervei kizárólagosan (önállóan) gyakorolnak. A 72. szakasz szintén taxatív módon sorolja fel az Oroszországi Föderáció és az Oroszországi Föderáció szubjektumainak közös (együttdöntési) hatásköreit. Ezek között – témánk szempontjából – különösen lényeges a közigazgatási (adminisztratívnoje) és közigazgatási eljárási (adminisztratívnoje processzualnoje) jogalkotás.⁶² Szintén lényeges a szakasz 1. bekezdésének h) pontja, amely szintén a közös döntési hatáskörök között említi az állami szervek (értelemszerűen a föderáció szubjektumainak állami szerveiről van szó), illetve

⁶⁰ Tomila Lankina: President Putin’s Local Government Reforms. In: *The Dynamics of Russian Politics: Putin’s Reform of Federal-Regional Relations*, Vol. 2, ed. Peter Reddaway and Robert W. Ortung (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2005), 166. o.

⁶¹ Oroszul: Федеральный закон от 9 мая 2006 г. N 68-ФЗ "О почетном звании Российской Федерации "Город воинской славы"

⁶² 72. szakasz 1. bekezdés; k) pont

a helyi önkormányzatok szervezetrendszerének kialakításával kapcsolatos általános elvek megállapítását.

A fentiekből következik, hogy nincs szövetségi szinten megállapított fellebbezési fórumrendszer, illetve szövetségi szintű közigazgatási eljárási törvény (kódex), ám a helyi önkormányzati szervek és az állampolgárok, illetve szervezeteik kapcsolatára vonatkozóan így is számos normatív rendelkezést találunk a szövetségi szintű törvényekben is. Amint arról már korábban is szó esett, a közigazgatási szervekhez fordulás joga az Alkotmány 33. szakasza alapján mindenkit mind egyénileg, mind pedig kollektív formában megillet. E jog tartalmi kifejtését - érdekes módon - jelenleg (2011) is a Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsának Elnöksége által kiadott, a „Javaslatok, bejelentések és panaszok intézésének rendjéről” szóló 1968. évi 2534-es számú – számos módosításon átesett - rendelet biztosítja. E jogszabály pontosan elhatárolja egymástól a javaslat (predlozsenyije), a bejelentés (zajavlenyije), a panasz (zsalob) és a kérelem (hodajisztvo) fogalmait; eltérő szabályokat, ügyintézési határidőket és jogkövetkezményeket állapítva meg mindegyikhez. Noha szövetségi törvény nem rendezi a kérdést, a Föderáció szubjektumai - szinte kivétel nélkül – maguk is rendezték a kérdést; pl. a Szaratovi körzetben 1996. szeptember 25-én fogadták el azt a törvényt, amely a „szaratovi körzet ügyfelei beadványainak intézési rendjét” írja elő.⁶³

A fentiek mellett „A közigazgatási jogellenességről” (szabálysértésekről) szóló 2001. évi 195. szövetségi törvény teremti meg azokat a kereteket, melyek feltétlenül szükségesek az elemi fogalmi alapok, jogellenességi formák és jogkövetkezmény-típusok megállapításához, illetve a következetes és többé-kevésbé egységes jogalkalmazói gyakorlathoz. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll legfőbb szerve a bíróság, illetve annak kiépült szervezetrendszere (lásd még később).⁶⁴

Az Alkotmány 8. fejezete (130-133. szakaszok) szól kifejezetten a helyi önkormányzatokról. A 130. szakasz 1. bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzat intézménye biztosítja a lakosság önálló döntésének lehetőségét a helyi jelentőségű ügyekben, továbbá a település vagyonának birtoklását, használatát és az azzal való rendelkezést.

Lényeges szabály, hogy a helyi önkormányzat szervezeti felépítését a helyi lakosság önállóan, belátása szerint alakítja ki.⁶⁵ Az önkormányzat határainak megváltoztatása csak az érintett lakosságok véleményének kikérése után lehetséges.

⁶³ Lipatov i. m. 49. o.

⁶⁴ Alkotmány 118. 2.

⁶⁵ Alkotmány 131. szakasz 1. bekezdésének második mondata.

Az Alkotmányban nevesített feladatok között jelenik meg a helyi közrend védelmének biztosítása, illetve szabályozása is.⁶⁶

Törvénnyel állami feladat- és hatáskörök is a helyi önkormányzatokhoz telepíthetőek, azzal a feltétellel, hogy a az ehhez szükséges anyagi és pénzügyi feltételek egyidejű biztosítására (ún. állami kiegészítés) is sor kerül.⁶⁷ Az átadott feladat- és hatáskörök feletti „kontrollt” továbbra is az állami szervek gyakorolják.

A 133. szakasz külön nevesíti az önkormányzatok azon jogát, hogy jogaik védelmében az igazságszolgáltatási szervekhez (bírókhoz) forduljanak.

5. A helyi önkormányzatiság a helyi önkormányzatokról szóló szövetségi törvény tükrében

5.1. Általános kérdések

2003-ban tehát új törvényt fogadtak el. Ennek alapján az átszervezés végrehajtásához adott három éves átmeneti időszak után 2006. január 1-től az ország – majdnem - egész területén az új szabályok szerint egységes elveken szervezett önkormányzatok jöttek létre.⁶⁸

Az Oroszországi Föderáció helyi önkormányzati szerveinek általános elveiről szóló 2003. évi 131. számú szövetségi törvény⁶⁹ preambuluma kimondja, hogy a jogszabály célja az általános jogi, terület(szervezés)i, szervezeti és gazdasági szabályok megalkotása, illetve az ezekre vonatkozó állami garanciák rögzítése.

A törvény 1. szakasza visszautal az Alkotmány helyi önkormányzatokkal kapcsolatos rendelkezéseire. A 2. szakasz az értelmező rendelkezéseket tartalmazza, egyúttal rögzíti, hogy a Föderáció normatív aktusaiban a helyi (mesztnoje) és települési (municipalnüj) kifejezések egyazon jelentéssel bírnak; azok között tartalmi különbség nincs.

A 3. szakasz 1. bekezdésében értelmében a Föderáció polgárai az helyi önkormányzás jogát a helyi referendumokon, illetve helyi választásokon való részvétellel, továbbá a helyben szabályozott egyéb közvetlen akaratnyilvánítási formák révén, és választási, valamint egyéb helyi önkormányzati szervek útján gyakorolják. Ugyanezen szakasz 4. bekezdése a helyi lakosság önkormányzáshoz fűződő kollektív jogának biztosítékaként jelöli meg a Föderatív

⁶⁶ Alkotmány 132. szakasz 1. bekezdése

⁶⁷ Alkotmány 132. szakasz 2. bekezdése

⁶⁸ http://hu.wikipedia.org/wiki/Oroszorsz%C3%A1g_k%C3%B6zigazgat%C3%A1si_beoszt%C3%A1sa

⁶⁹ Oroszul: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (utolsó módosítása 2010. november 29-én történt, 2011. januári hatályosulással).

állami szerveket, illetve a Föderáció szubjektumainak állami szerveit, melyek egyúttal kötelesek is biztosítani az említett jog(ok) megvalósulását.

A 6. szakasz 2. bekezdése rögzíti, hogy bármely Föderatív stb. állami szerv – a helyi önkormányzatok vonatkozásában - csupán valamely törvény felhatalmazása alapján, és csak az ott meghatározott módon, illetve eljárásban gyakorolhatja valamely feladat- illetve hatáskörét. A különböző szintű törvények önkormányzati jogokkal és kötelezettségekkel összefüggő rendelkezéseinek esetleges ütközése, ellentmondásossága esetére a törvény megismétli az Alkotmányban is rögzített jogforrási hierarchiát.⁷⁰

A helyi jogalkotásról a 7. szakasz rendelkezik, kimondva, hogy a helyi jelentőségű ügyekben (voproszü mesztново znacsenyija) ún. helyi jogi aktusok (municipalnüje pravovüje aktü) bocsáthatók ki a lakosság valamely intézményesített döntése révén közvetlenül vagy a helyi önkormányzat, illetve annak jogi személyiséggel és erre vonatkozó felhatalmazással rendelkező szervezetei révén. Lényeges, hogy a helyi önkormányzatok, illetve ezek szervei állam(igazgatás)i feladatokat is elláthatnak, s ezekre vonatkozóan is helyi szabályozással élhetnek, ám csak akkor és olyan mértékben, amikor és amennyiben a magasabb szintű (állami) jogszabályok konkrét felhatalmazást is adnak az átadott állami feladat végrehajtásának részletesebb szabályozására. A törvény 7. szakaszának 5. bekezdése alapján a helyi önkormányzat normatív aktusával ellentétesnek mutatkozó felsőbb jogszabály – feltéve, hogy az Alkotmányban vagy egyéb törvényben rögzített szabadságot, önkormányzati alapjogot sért - a külön jogszabályban meghatározott (bírói) fórum előtt megtámadható – Alkotmányellenesség címén. A 8. szakasz a helyi önkormányzatok közötti intézményesített együttműködés elvi kereteit teremti meg, lehetővé téve az egyesülések, illetve különböző társulások létesítését – az egyes önkormányzatok érdekeinek, és a legtágabban vett közérdek egyidejű figyelembevételével.

5.2. A helyi önkormányzatok típusai Oroszországban

A törvény 10. szakasza felsorolja a helyi önkormányzatok *5 alaptípusát*:

1. A **szövetségi jelentőségű város belső területe** (bnutrigorodszkaja territorija goroda federalnava znacsenyija) Moszkva és Szentpétervár területén egyszintű önkormányzati rendszerként működik és teljes mértékben lefedi a két szubjektum

⁷⁰ A helyi önkormányzatokról szóló törvény (a továbbiakban Önk. tv.) 6. szakaszának 3. bekezdése

területét.⁷¹ Az új elnevezés ellenére Moszkva továbbra is 125 kerületre (rajón), Szentpétervár pedig 111 körzetre (akrug) tagolódik.

2. A községeknek (poszelenyije) két típusa van: **falusi község** (szelszkoje poszelenyije) és
3. **városi község** (gorodszkoje poszelenyije). A községek egy vagy több területileg összefüggő településből állnak. Valamennyi község központját úgy kell kijelölni, hogy minden lakos egy nap alatt gyalogszerrel meg tudja járni az utat oda és vissza.
4. Az **önkormányzati járás** (municipálnüj rajón) több (városi és falusi) községből áll, ezen kívül a ritkán lakott területeken úgynevezett településközi területek (mezsszelennüle territorii) is tartozhatnak hozzá. A járási szintű önkormányzat gondoskodik a több községre kiterjedő, térségi feladatok ellátásáról.
5. A **városi körzet** (gorodszkoj akrug) olyan városi községet jelent, amely nem tartozik valamely önkormányzati járáshoz, hanem a községi mellett a járási önkormányzat jogait és feladatait is gyakorolja, illetve ellátja.

A fogalom-meghatározások világossá teszik, hogy gyakorlatilag egy *kétszintű önkormányzati rendszer jött létre*. A legtöbb önkormányzati egység kialakításakor a korábbi közigazgatási-területi beosztást vették alapul, és ahol a 2003. évi törvényt megelőzően is működtek önkormányzatok, ott gyakran azok címét is megőrizték. Emiatt azonban a városi körzet elnevezés gyakran megtévesztő. Ez ugyanis nem csak városi típusú települést jelenthet, amely mérete és jelentősége miatt kiválik a szomszédos járásból, hanem minden egyszintű önkormányzatot így kell nevezni, amely a községi és a járási feladatokat egyszerre látja el. Csakhogy ez az előbb említett, magyar analógiával élve "járási jogú városnak" nevezhető típuson kívül előfordulhat még további három esetben.⁷² Egyrészt a ritkán lakott vidékeken, ahol egymástól rendkívüli távolságokban elszórtan vannak apró települések, gyakran nem lehet a községeket járásokba csoportosítani. Erre jellegzetes példa a Novaja Zemlja városi körzet 2700 fős népességgel, akik szinte kizárólag egyetlen településen élnek, melynek területe 83 ezer km². A második speciális eset, amikor az elnevezés megtévesztő lehet, éppen az ellenkező véglét: az agglomerációk (*lásd még a 3.2. alpontot*). Sok helyen egyesítettek egy egész korábbi járást a központjában lévő nagyvárossal. Az így kialakított önkormányzat

⁷¹ Lásd részletesebben: Adrian Campbell: Power and Structure in Nizhnii Novgorod, St. Petersburg, and Moscow. In: Andrew Coulson (szerk.): Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots. Aldershot, Edward Elgar, 1995. 238–63. o.

⁷² Szécsényi Anikó: Oroszország közigazgatása. Évfolyamdolgozat. KRE ÁJK, 2007. 9. o.

elnevezésében egyaránt viselheti a régi és az új törvény szerinti megnevezését. A városi körzet harmadik különleges típusa az ún. zárt közigazgatási-területi egység. Ez olyan katonai, nukleáris energetikai vagy hadiipari tevékenységek helyszínéül szolgáló település, melyre különböző korlátozások mellett lehet csak belépni. A 2003-as törvény e települések helyi önkormányzatát automatikusan városi körzetként rendeli létrehozni.

A 11. és 12. szakasz az egyes önkormányzatok határainak megállapításával, illetve ezen határok megváltoztatásával kapcsolatosan tartalmaz rendelkezéseket. A 13. szakasz – egyebek mellett – a helyi önkormányzatok egyesüléséről és szétválásáról rendelkezik.

Az ún. helyi jelentőségű ügyeket a helyi önkormányzatokról szóló törvény tételesen is felsorolja – 30 pontban.⁷³ Ezek közül a lényegesebbek az alábbiak:

- a) helyi költségvetés elfogadása, végrehajtása, ellenőrzése stb.;
- b) helyi adók kivetése;
- c) a helyi önkormányzat vagyonának gyarapítása, felhasználása, azzal történő rendelkezés;
- d) a helyi önkormányzat területén lévő lakosság gázzal, elektromos árammal, vízzel, távhővel, illetve tüzelővel való ellátásának megszervezése, illetve a csatornaszolgáltatás biztosítása;
- e) helyi jelentőségű közutak fenntartása;
- f) a helyi önkormányzat területén lévő rászorulókról való gondoskodás;
- g) a helyi közlekedés igénybevételének feltételeire vonatkozó szabályozás, illetve a helyi közlekedési szolgáltatás megszervezése;
- h) a terrorizmussal és politikai szélsőségekkel szembeni helyi szabályozás;
- i) a rendkívüli helyzetekkel kapcsolatos megelőzés és elhárítás megszervezése, szabályozása;
- j) a a helyi önkormányzat területén lévő lakosság élelmiszer-ellátásának, illetve kereskedelmi és egyéb szolgáltatásokkal történő ellátásának biztosítása, illetve ennek helyi szabályozása;
- k) a helyi könyvtári szolgáltatásokról, és a helyi könyvtári állomány fejlesztéséről való gondoskodás.

A 14. szakasz 1. bekezdése külön sorolja fel azokat a - helyi jelentőségű ügynek nem minősülő – ügytípusokat, melyekben meghatározott döntési jogkörrel rendelkeznek a helyi önkormányzatok; ilyenek tekinthető pl. egyes intézmények alapítása (helyi tűzoltóság, helyi

⁷³ Önk. tv. 14. szakasz

múzeum), illetve azon kérdések köre, amelyek ellátásában a helyi önkormányzatok belátásuk szerint vehetnek részt (pl. egészségügyi ellátás bizonyos területei). Az állami feladatok helyi önkormányzatok részére történő átadásának részletes szabályairól, feltételeiről, illetve az állami szervek e feladatok ellátásával összefüggő felügyeleti (igazgatási) tevékenységéről a 19-21. szakaszok tartalmazzak rendelkezéseket.

Mindkét említett kategórián (helyi jelentőségű ügyek és helyi jelentőségű ügynek nem minősülő – de döntési lehetőséget biztosító - ügytípusok) belül jelentős különbségek mutatkoznak az egyes helyi önkormányzati típusok tekintetében.⁷⁴ A törvény tételesen felsorolja azokat a hatásköröket is, amelyekkel az egyes önkormányzatok rendelkeznek a helyi jelentőségű ügyekkel összefüggésben, így külön kitér a helyi jogi aktusok (municipalnüje pravovüje aktü) kiadásának lehetőségére, visszautalva az értelmező rendelkezésekre, melyek között a törvény 2. szakaszában ennek tartalma is kibontásra kerül.

5.3. A közvetlen demokrácia intézményei

Az 5. fejezet tartalmazza azokat az intézményes eszközöket, melyek révén a lakosság közvetlenül kifejezheti akaratát, véleményét. Ilyenként került(ek) szabályozásra pl. a helyi referendum, a helyi választások (municipalnüje vüborü), a szavazás (goloszovanyije) pl. a képviselők (küldöttek) visszahívásáról, illetve a helyi önkormányzat határainak módosulásáról; az összejövetel (legfeljebb 100 aktív választójoggal rendelkező polgár gyűlése valamely helyi jelentőségű ügyben; a gyűlés döntéseit közzé kell tenni, illetve bizonyos esetekben figyelembe kell venni a döntéshozatalban); a jogi kezdeményezés; a közmeghallgatás (publicsnoje szlusanyije); a gyűlés (szobranijje), amely részben döntéshozó, részben pedig informatív célú közösségi alkalom (a helyi szervek kezdeményezésére is összehívható); a polgárok konferenciája, amely abban különbözik az egyéb formáktól, hogy csupán a helyi lakosság delegált képviselői gyűlnek össze valamely kérdés megvitatására, közvetlen tájékozódásra; a lakossági körkérdés (aprosz grazsdan), amely olyan véleménykérés a hatóságok részéről, amelynek eredménye nem kötelező a helyi szervekre;

⁷⁴ Önk. tv. 15-17. szakaszok

5.4. Helyi demokrácia és (párt)politika

Oroszország demokratizálódásának megértéséhez sem elegendő a nemzeti, illetve regionális szintű áttekintés; elengedhetetlenül szükséges a helyi (szubregionális) szint áttekintése is.⁷⁵

Ross szerint Oroszországban a helyi önkormányzatok önálló hatalmi ággá váltak.⁷⁶ Ez még akkor is igaz, ha elfogadjuk, hogy 2004 szeptembere – a beslani túsdráma - után a választási-, illetve pártrendszer jelentős átalakuláson ment keresztül – a Putyin elnök által átvitt – és a regionális, illetve helyi képviseleti szervek összetételét és működését jelentősen befolyásoló - törvények révén.⁷⁷ A pártok alapítása, illetve választásokon való indulása rendkívül nehezzé vált – 10.000-ról 50.000-re nőtt a minimális taglétszám, továbbá előírásra került, hogy az adott pártnak legalább a Föderáció jogalanyainak felében legalább 500 főt számláló tagszervezettel kell rendelkeznie.⁷⁸

Az érdemi változás a korábbiakhoz képest, hogy számos ellenzéki pártnak okozott komoly nehézséget, hogy elinduljon a választásokon, illetve jelöltjeit az adott párt színeiben indítsa.⁷⁹

A helyi önkormányzati választásokkal összefüggésben megállapítható, hogy 50 helyhatóság kivételével (2007-as adat) mindenütt az egyszerű többségi elv került bevezetésre (a győztes mindent visz...) - tehát az arányosság elve részlegesen sincs jelen.⁸⁰ Ennek a helyzetnek részbeni orvoslására 2010 év végén az Elnök, Dmitrij Medvegyev egy szövetségi törvényjavaslatot nyújtott be az Állami Dumának. A javaslat az arányosabb helyi választási rendszer felé tesz lépéseket, oly módon, hogy azon képviselő-testületek esetében, melyek legalább húsz taggal rendelkeznek, előírná, hogy legalább a tagok felét az egyes pártlistákra leadott szavazatok (egészen pontosan az egyes pártok egyéni jelöltjeire leadott szavazatok összesítése) alapján kellene „feltölteni” a képviselő-testületeket. Ez a javaslat mintegy 1200 testületet érint, jelentősen bővítve a helyi politikai erők lehetőségeit és súlyát.

⁷⁵ Cameron Ross i. m. 191. o.

⁷⁶ Uo.

⁷⁷ Uo.

⁷⁸ Lásd erről részletesebben: S. Avtonomov, A. Yu. Buzin, A.V. Ivanchenko, V. I. Krivtsov, A. V. Kynev, A. E. Lyubarev: Rossiiskie Vybory v Kontektste Mezhdunarodnykh Izbiratel'nykh Standartov. Moszkva, Vibory, 2006. <http://www.vibory.ru>

⁷⁹ Uo.

⁸⁰ L. F. Dem'yanchenko (szerk.): Reforma Mestnovo Samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: Itogi Munitsipal'nykh Vyborov v 2004–2005 Godakh. Moszkva, Az Oroszországi Föderáció Központi Választási Bizottsága, 2006. 379. o.

Az összes képviselő-jelölt, illetve adminisztráció vezetője tisztségre jelölt személy kevesebb mint 20 %-a volt valamely párt tagja, illetve jelöltje az új törvény elfogadását követően tartott első helyhatósági választásokon.⁸¹

A helyi önkormányzati választások tisztaságával kapcsolatban is sok kritika hangzott el az elmúlt évtizedben (is). A legkomolyabb gyakorlati aggály – amely számos esetben okozott konkrét jogi vagy egyéb konfliktust –, hogy a föderáció egyes szubjektumainak élén álló kormányzó a legtöbbször ezer formális és informális szállal kötődik- kötődött a helyi bírói szervekhez, illetve a helyi választási szervek képviselőihez, tagjaihoz.⁸² Ezek a személyi összefonódások olykor teljesen lehetetlené teszik az elfogulatlan, pártatlan működést, jogalkalmazást. Vladimir Gel'man foglalta össze találóan: „Az orosz politika egyetlen területén sincs akkora kontraszt mint a helyi demokrácia és helyi autonómia deklarált céljai és az eszköztelenné tett és politikai mechanizmusok által legyengített (túlterhelt) önkormányzatok napi valósága között.”⁸³

5.5. A helyi önkormányzatok szervei

A helyi önkormányzatok szervei: a képviseleti szerv (predstavitelnij organ); az önkormányzat vezetője, helyi adminisztráció [másként helyi végrehajtó-szervező (iszpolnyitelnij-raszporjadyityelnij) szerv]; helyi ellenőrző szerv, belső szervezeti egységek, illetve választási szervek.

A képviselő-testület akkor tekinthető működőképesnek, ha az előírt létszám legalább kétharmadának megfelelő számú képviselő megválasztásra került. A határozatképességhez az összes megválasztott képviselő legalább 50 %-ára szükség van.⁸⁴ Tagjai a képviselők vagy másként küldöttek (gyeputatü), akiket a helyi választásokon választanak meg. Érdekesség, hogy száz fő alatti létszám (választásra jogosult) esetében nincs képviselő-testület, hanem helyette a választók közvetlenül működő összejövetele (szbor) működik. Az önkormányzati járások (lásd fentebb) esetében egyes vezető tisztségviselők automatikusan – a törvény erejénél fogva – tagjai a testületnek. A törvény lehetővé teszi a képviselők közvetett

⁸¹ G. S. Shaikhullin - D. N. Kud, “Munitsipal'naya Mnogopartiinost,” in Dem'yachenko, *Reforma Mestnovo Samoupravleniya ...*, 436. o.

⁸² Darrell Slider: *Governors versus Mayors: The Regional Dimension of Local Government*. In: Evans and Gel'man, *The Politics of Local Government*. Rowman and Littlefield, Lanham, 2004. 158. o.

⁸³ Vladimir Gel'man: *In Search of Local Autonomy: The Politics of Big Cities in Russia's Transition*. *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (March 2003) 49. o.

⁸⁴ Önk. tv. 35. szakasz 1. bekezdése

választását, illetve – amint azt láttuk, azt is, hogy egyes tisztségviselők ex officio legyenek tagjai a képviseleti szervnek.

A képviseleti szerv létszámát a törvény határozza meg – lakosságszámhoz viszonyított legalacsonyabb képviselő-szám meghatározásával; így pl. az 1000 és 10.000 fő közötti lakosságszám esetén legalább 10, míg pl. az 500.000 fő fölötti lakosságszám esetén legalább 35 képviselőből áll a nevezett szervtípus.⁸⁵ Rendkívüli nehézséget okoz, hogy a képviselők mindössze 10 %-a tevékenykedhet teljes állású képviselőként. Ez – a példa kedvéért – 3000.000 lakos esetében 2 fő főállású képviselőt jelent (maximálisan) és 800.000 esetében is csupán hármat (!).

A helyi képviselő-testületek inkább gyengének mondhatóak, különösen a helyi adminisztráció vezetőjének jogköreivel való összevetés nyomán. A két intézménytípus kapcsolatát alapvetően meghatározza, hogy az adminisztráció vezetője sajátos vétójoggal rendelkezik a testület döntéseivel kapcsolatban, amit a testület csak kétharmados megerősítéssel háríthat el (ez egy politikailag fragmentált közegben gyakran alig-alig lehetséges...).

A képviseleti szerv kizárólagos „kompetenciái” a törvény 35. szakaszának 10. bekezdésében kerülnek felsorolásra – taxatív módon (pl. alapokmány elkészítése, költségvetéssel kapcsolatos feladatok, normatív aktusok kibocsátása stb.).

Az önkormányzat vezetője megválasztható közvetlenül vagy a képviseleti szerv által. Feladat- és hatáskörei pontosan rögzítettek: pl. ő képviseli az önkormányzatot más önkormányzatok, az állami szervek stb. felé; jogosult normatív jogi aktusok kiadására, feladata az egyéb önkormányzati szervek által kiadott normatív aktusok aláírása, illetve ellenjegyzése; továbbá joga, hogy a képviseleti szervet bármikor – rendkívüli esetben azonnal is – összehívja.⁸⁶

A helyi adminisztrációt – mind a helyi jelentőségű ügyek, mind pedig az átvett állami feladatok intézése tekintetében - *a helyi adminisztráció feje* vezet egyszemélyi vezetőként.⁸⁷ Kinevezésének előfeltétele a nyilvános pályázat, illetve az írásos megállapodás (szerződés) létrejötte. *Az új törvény felszámolta azt a korábbi lehetőséget, hogy az önkormányzat vezetőjének (polgármesterének) és az adminisztráció vezetőjének („jegyzőjének”) posztját ugyanaz (!) a személy töltse be.*

⁸⁵ 35. szakasz 6. bekezdése

⁸⁶ Önk. tv. 36. szakasz

⁸⁷ Oroszul: „на принципах единоначалия”

A helyi adminisztráció jogi személyiséggel rendelkezik.⁸⁸ A törvény értelmében a képviseleti szerv is jogi személyiséggel rendelkezik, s további szervezeti egységek, illetve szervezetek is létrehozhatóak, s bizonyos feltételek teljesítése esetén jogi személyiséggel rendelkeznek.

A helyi önkormányzat *belső ellenőrző szerve* számos elnevezést viselhet – a törvényi s csak példálódzó jelleggel említ néhányat (ellenőrző vagy számvizsgáló bizottság, revíziós komisszió stb.). Feladatai közül kiemelkednek a költségvetéssel és a helyi adókkal kapcsolatos feladatok. A szerv tagjait közvetlenül is meg lehet választani, de a képviseleti szerv is megválaszthatja tagjait. Vizsgálatainak eredményét köteles közzétenni.

5.6. A helyi közszolgálat

Az orosz fejlődési tendenciák tükrében kiemelendő, hogy szoros kapcsolat figyelhető meg az adott állam – esetünkben Oroszország - közigazgatási személyzetének felkészültsége és minőségi munkavégzése, valamint az adott államba áramló külföldi működő tőke mértéke között.⁸⁹ Ugyanígy szoros kapcsolat mutatható ki a tágabban értelmezett közfeladat-ellátás színvonala, minősége és a szegénység mutatószámai között.⁹⁰ Előbbi esetben a bizalom és kiszámíthatóság, transzparencia révén, utóbbi esetben pedig az állam szerepfelfogása, az általa vállalt feladatok valós terjedelme teremti meg az összefüggést.

Az *állami közszolgálat* vonatkozásában lényeges megemlíteni, hogy a közszolgák kinevezése – néhány kivételtől eltekintve – az Oroszországi Föderáció közszolgálati szabályairól szóló 2004. évi 79. szövetségi törvény nyomán versenyvizsgálóhoz kötött. Az említett törvény áttörés a munkaköri leírások előírása és tartalmi szabályozása terén is; éppen a felelősség pontos megállapíthatósága, illetve a korrupció visszaszorítása okán a munkaköri leírások kötelező elemévé vált a munkakör ellátásához szükséges végzettségek és ismeretek tételes felsorolása, az ellátandó feladatok felsorolása, s – ami igazán újdonság – utóbbin belül külön lista rögzíti az önállóan ellátandó feladatokat. A munkaköri leírás a munkaszerződés kötelező eleme. A közszolgálati jogviszony szerződéses jellege is valamifajta újdonságként jelenik meg az orosz közszolgálatban, amennyiben korábban nem volt elvárás, hogy a jogviszony valamennyi lényeges eleme egyúttal a szerződésben is megjelenjen. A törvény

⁸⁸ Önk. tv. 37. szakasz 7. bekezdése

⁸⁹ Sergey Yu. Naumov: Reform of Public Administration in Russia: Approaches to the Assessment Results. International Journal (Nemzetközi Közöny – Közép-Kelet-Európai közigazgatási folyóirat) 2008/1. 75. p.

⁹⁰ Uo.

számos további változást is hozott: így a teljesítményértékelés lehetőségének megteremtése, a közszolgák magatartási kódexének szabályozása, az összeférhetlenségi szabályok újragondolása, illetve a jogviszonnyal összefüggésben egy önálló Egyeztető Bizottság létrehozása. Utóbbira azért volt szükség, mert korábban a közszolgálati jogviszonnyal összefüggő jogvitákra a Munka Törvénykönyve általános szabályai vonatkoztak, mindenfajta különbségtétel nélkül...⁹¹

A helyi közszolgálati jogviszony rendezése – részben – a helyi normatív aktusokkal, illetve az egyedi szerződésekkel történik. A *helyi közszolgálatról* Oroszországban önálló törvény szól,⁹² mely az alapelvek között⁹³ számos általánosan elfogadottat is megjelenít (pl. a pártsemlegesség követelménye vagy éppen az egyenlő hozzáférés biztosításának követelménye; a stabilitás, kiszámíthatóság követelménye), ám néhány sajátos rendelkezést is tartalmaz (pl. a helyi szokások, illetve történelmi hagyományok ismeretére vonatkozó elvárás a helyi közszolgákkal szemben). A törvény rendkívül részletesen tárgyalja a jogok és kötelezettségek rendszerét (6-12. szakaszok), a közszolgálati jogvita intézményét, a jogviszony létrejöttének és megszűnésének szabályait (16. szakasz). Érdekesség, hogy a javadalmazást nem az említett törvény rendezi.

5.7. A helyi jogalkotás

A helyi jogi aktusok között a jogalkotó megkülönbözteti a) a létesítő dokumentumot, b) a helyi népszavazás döntését, c) a képviselői szerv normatív aktusait, illetve d) a belső szabályzatait (szabályzatát), e) a helyi önkormányzat vezetőjének jogi aktusait, f) az adminisztráció vezetőjének aktusait, illetve g) a belső szervezeti egységek jogi aktusait. Az egyes aktusok előkészítésének és hatályba lépésének egyes kérdéseit a törvény 46-47. szakaszai tartalmazzák. A helyi önkormányzatok normatív aktusairól az Oroszországi Föderáció külön törvényben meghatározott szerve nyilvántartást vezet.

⁹¹ Alexey Konov: Working Group on Public Sector Quality – Public Service and Administrative Reforms in Russia. State University of Economics, Moscow, 2007. 4. o.

⁹² Oroszul: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации"

⁹³ 4. szakasz

5.8. A helyi önkormányzatok gazdálkodása és együttműködése

A helyi önkormányzatok gazdasági alapjait a 49. szakasz rögzíti, felsorolva (22 elem) azokat a vagyontárgyakat, bevételeket stb., melyek felett az önkormányzat rendelkezési joggal bír.

Külön szakaszban került szabályozásra a lakosság önkéntes hozzájárulásainak felhasználására vonatkozó kérdéskör.⁹⁴

A helyi önkormányzatok lehetséges bevételeiről – egyebek mellett az ún. Költségvetési Kódex (Bjudzsetnűj kodeksz) rendelkezik, amely a 2007. évi 5. számú szövetségi törvény. Ez tételesen felsorolja a lehetséges „központi” normatívákat, illetve ezek elszámolásának módjait, továbbá a saját gazdálkodásból származó bevételekkel összefüggő szabályokat (pl. a saját tulajdonban lévő termőföld értékesítésének 80 %-a tüntetendő fel a költségvetésben)⁹⁵.

Nagy szerepet kapnak a különböző állami, illetve helyi alapok, melyek igen részletesen szabályozottak mind felépítésüket, mind működésüket, mind pedig lehetséges (közösségi) céljaikat tekintve.⁹⁶ Az Oroszországi Föderáció minden egyes szubjektuma köteles létrehozni egy ún. regionális alapot, amelynek forrásai a helyi önkormányzatok anyagi helyzetében mutatkozó különbségek kiegyenlítésére hivatottak.⁹⁷ A helyi önkormányzatok – külön törvényekben meghatározott feltételekkel – értékpapírokat is kibocsáthatnak, bevételeik növelése, illetve feladataik finanszírozása céljából.⁹⁸

Szövetségi törvényben jelennek meg „A kommunális szolgáltatásokat nyújtó szervezetek díjai szabályozásának alapvető elvei.”⁹⁹ A jogalkotó rögzítette, hogy mely termékek, illetve szolgáltatások igénybevételére vonatkoznak a rendelkezések; továbbá a törvény szabályai aszerint is elkülönülnek, hogy szövetségi hatáskörökről, a föderáció valamely jogalanyának hatásköréről vagy valamely helyi önkormányzat¹⁰⁰ döntési jogköréről van-e szó.

A helyi önkormányzatok együttműködésének számos intézményes formáját ismeri a törvény: pl. az ún. önkormányzatközi gazdasági szervezetek közös alapítású gazdasági társaságokként működnek, de sajátos – nevesített - együttműködési forma a tömegmédiумok

⁹⁴ Önk. tv. 56. szakasz

⁹⁵ 62. szakasz 3. bekezdése

⁹⁶ Pl. ilyenek tekintetű a „Федеральный закон от 21 июля 2007 г. N 185-ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" szabályozása

⁹⁷ Önk. tv. 60. szakasz

⁹⁸ Önk. tv. 64. szakasz

⁹⁹ Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. N 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса"

¹⁰⁰ 5. szakasz

közös alapítása is. További nevesített lehetőség az ún. nem kereskedelmi célú autonóm szervezeti forma, illetve az alapítványi státusz megszerzése, s ezek közös működtetése.

Az Önk. tv. 10. fejezet a helyi önkormányzatok és azok szerveinek felelősségét taglalja; azt a felelősséget, amely a helyi választók, az állami szervek, valamint az egyéb természetes személyek és jogi személyek felé áll fenn.

5.9. A helyi önkormányzatok kapcsolata az állami szervekkel

A szabályozás érdekes kettőssége – a 34. szakasz 4. bekezdése alapján, - hogy egyrészt biztosított a helyi önkormányzatok szervezeti elkülönültsége az állami szervektől, másrészt azonban maga törvény utal arra is, hogy egyes esetekben az állami szervek és azok képviselői részt vehetnek a helyi önkormányzatok létrehozásában, a tisztségviselők kinevezésében és felmentésében. A beavatkozás lehetősége elsődlegesen a törvénytelen működéssel összefüggésben jelenik meg, illetve a konkrét számok és arányok mentén pontosított pénzügyi működésképtelenség esetében lehetséges (pl. 75. szakaszokban találkozhatunk ennek kifejtésével). A nagyobb problémát az jelenti, hogy rendkívül „rugalmas” szabályok alapján lehetséges az állami beavatkozás (akár a vezető tisztségviselők eltávolítása is); az „Oroszországi Föderáció egységét és területi integritását sértő magatartások esetén”, illetve „az emberi jogok és alapvető szabadságok megsértése esetén”.¹⁰¹ Igen problematikus az az lehetőség is, miszerint az önkormányzat vezetője eltávolítható tisztségéből amennyiben 2 hónapnál tovább késlekedik valamely jogi aktus végrehajtásával.¹⁰² Lankina találóan azt mondja erre, hogy „(...) könnyen elképzelhető, hogy a regionális szervek miként is használják ezeket a rendelkezéseket, akkor, amikor a politikailag „engedetlen” helyhatóságokat vagy azok egyes képviselőit kell megbüntetni.”¹⁰³ Mindehhez hozzátartozik, hogy az Állami Duma 2006 júliusában elfogadta a „Szélsőséges politikai tevékenységgel szembeni fellépésről” szóló szövetségi törvényt, amely – többek között – lehetővé teszi a politikai extremizmussal gyanúsított politikai pártok, illetve képviselőik kizárását a helyi választási küzdelmekből...¹⁰⁴

A képviseleti szerv által alkotott normatív aktus magasabb törvénybe (alkotmányba) ütközése esetén az erre kijelölt bírói fórum kötelezheti a képviseleti szervet aktusa

¹⁰¹ Önk. tv. 74. szakasz 1. bekezdése

¹⁰² Önk. tv. 74. szakasz 2. bekezdése

¹⁰³ Tomila Lankina: The Kozak Commission's Local Government Reforms. (Paper presented to the 36th Conference of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Boston, MA, December 2004) 23. o.

¹⁰⁴ Interview conducted by Natalya Kostlenko: Why Electoral Commission Head Veshnyakov Opposes Election Law Amendments? *Nezavisimaya Gazeta*, 2006 július 21., 1. o.

megváltoztatására. Amennyiben ez a bírósági döntés jogerőre emelkedésétől számított három hónapon belül ez nem történik meg, úgy az Oroszországi Föderáció adott szubjektuma végrehajtó hatalmának vezetője (a kormányzó) jogosult – a bírósági döntésre alapítottnan – annak kinyilvánítására, hogy a döntés nem végrehajtható, illetve jogosult törvényjavaslattal kezdeményezni az adott helyi önkormányzat felosztatását a föderáció szubjektumának képviselői szerve felé.¹⁰⁵

A törvény rendkívül részletesen kitér a helyi önkormányzat vezetőjének és a helyi adminisztráció vezetőjének felelősségére, felelősségre vonásának formáira is.¹⁰⁶

Az Oroszországi Föderáció *Alkotmánybíróságáról* szóló 1994. évi 1. alkotmányerejű szövetségi törvény¹⁰⁷ a szerv feladat- és hatásköreinek taglalásakor külön nem említi a helyi önkormányzatokat, ám a 6. szakasz rendelkezései alapján az Alkotmánybíróság döntése (resenyije) teljes mértékben kötelező a helyi önkormányzatokra (azok szerveire). A 106. szakasz az ún. jogértelmezési kérdéssel (zaproosz o tolkovanyii) összefüggésben rögzíti, hogy – egyebek mellett – a helyi önkormányzatokat is közvetlenül kötik az Alkotmánybíróság által kiadott ilyen jogértelmezések. Lényeges, hogy csak a Föderáció törvényhozó szervei, illetve a Föderáció szubjektumainak törvényhozó szervei intézhetnek jogértelmezési tárgyú beadványt az Oroszországi Föderáció Alkotmánybíróságához.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény 77. szakasza az Ügyészség, illetve más felügyeleti (típusú) szerveknek a helyi önkormányzatok törvényes működésének ellenőrzésével kapcsolatos jogosítványairól rendelkezik: A jogalkotó különbséget tesz a helyi önkormányzatok saját feladat- és hatásköreivel kapcsolatos külső kontroll (beavatkozás) és az átadott állami feladatokkal kapcsolatos felügyeleti jogosítványok terjedelme, mértéke között – értelemszerűen utóbbi esetében többletjogosítványokat biztosítva. Az Oroszországi Föderáció *Ügyészségéről* szóló 1992. évi törvény 1. szakaszának 2. bekezdése értelmében az ügyészi szervezetrendszer (beleértve a föderatív szintű ügyészséget, illetve az egyes föderatív jogalanyok ügyészségeit is) legfőbb feladata a törvények betartása és az alapvető állampolgári jogok és szabadságok tiszteletben tartása feletti őrködés. Felügyeleti jellegű tevékenysége (nadzor) kifejezetten és nevesítetten kiterjed a helyi önkormányzatok szerveinek döntéseire és intézkedéseire is.

¹⁰⁵ Önk. tv. 73. szakasz

¹⁰⁶ Önk. tv. 74. szakasz

¹⁰⁷ Oroszul: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"

A 78. szakasz teremti meg annak a lehetőségét, hogy a polgárok a helyi önkormányzat és a képviselőiben (nevében) eljáró hivatalos személyek (dolgozóknak licé) önálló szervei egyedi döntéseivel, intézkedéseivel, illetve ezek elmulasztásával kapcsolatban bírósági, illetve arbitrázs-bírósági jogorvoslati kérelmet terjeszthetnek elő – a külön törvények rendelkezései alapján.