

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

4th Session

Recommendation 30 (1997)¹ on the state of local self-government and federalism in Russia

The Congress,

1. Bearing in mind that:

- a) according to the European Charter of Local Self-Government (hereinafter the Charter), local self-government is one of the foundations of democracy;
- b) local self-government and federalism are key components of the devolution process currently taking place in Russia;
- c) the Russian Federation, as a member of the Council of Europe, has signed the Charter and will ratify it in accordance with Opinion 193 (1996) of the Council of Europe Parliamentary Assembly;
- d) very substantial efforts have been made and are still needed to improve the situation of local democracy in Russia;

2. Considering:

- a) the current state of local democracy as described in the report of the working group set up by the Congress;
- b) that the Russian Federation and the Subjects of the Federation are responsible for developing legislation on local self-government;

3. Welcomes the fact that:

- a) the Constitution of the Russian Federation promulgated on 12 December 1993 provides substantial guarantees for local self-government;
- b) these constitutional guarantees are in conformity with the principles of the Charter;

1. Debated by the Congress and adopted on 3 June 1997, 1st sitting (see Doc. CG (4) 4 draft Recommendation presented by Mr A. Tchernoff, Rapporteur).

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

4^e Session

Recommandation 30 (1997)¹ sur l'état de la démocratie locale et le fédéralisme en Russie

Le Congrès,

1. Tenant compte que:

- a) conformément à la Charte Européenne de l'Autonomie Locale (dénommée ci-après la Charte), l'autonomie locale est un des fondements de la démocratie;
- b) l'autonomie locale et le fédéralisme sont des éléments essentiels du processus de décentralisation du pouvoir actuellement en cours en Russie;
- c) la Fédération de Russie en tant que membre du Conseil de l'Europe a signé la Charte et la ratifiera conformément à l'Avis 193 (1996) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe;
- d) d'énormes efforts ont été faits et restent à faire afin d'améliorer la situation de la démocratie locale en Russie;

2. Considérant:

- a) l'état actuel de la démocratie locale présenté dans le rapport du groupe de travail du Congrès;
- b) que la Fédération de Russie ainsi que les Sujets de la Fédération sont compétents pour le développement de la législation en matière d'autonomie locale;

3. Se félicite que:

- a) la Constitution de la Fédération de Russie adoptée le 12 décembre 1993 accorde des garanties substantielles dans le domaine de l'autonomie locale;
- b) ces garanties constitutionnelles soient en conformité avec les principes de la Charte;

1. Discussion par le Congrès et adoption le 3 juin 1997, 1^{re} séance (voir doc. CG (4) 4, projet de Recommandation présenté par M. A. Tchernoff, Rapporteur).

c) the Federal Law on General Principles of Local Self-Government (hereinafter the Federal Law) promulgated on 1 September 1995, which is the main legal foundation for local self-government, complies with the principles of the Charter;

d) in general, the provisions of the Russian Constitution are applied by the Constitutional Court of the Russian Federation and have been clarified by some of the Court's judgments;

e) in some Subjects of the Russian Federation the rules on local self-government have been brought into effect successfully;

f) the various associations of local and regional authorities in Russia, whose efforts should be encouraged, have played a very active part over the past few years;

4. Conversely, notes that:

a) one year after Russia's accession to the Council of Europe, the Charter has still not been ratified and the legislation of the Russian Federation and the Subjects of the Federation on local self-government has not been completed;

b) there have been some clear violations of the Constitution and the Federal Law by some Subjects of the Federation;

c) some Subjects of the Federation have still not adopted the legislation required for implementing the Federal Law and the principles of the Charter;

d) some Subjects of the Federation have adopted restrictive definitions of the subjects of local self-government;

e) local authorities do not have the necessary funds and therefore depend on state subsidies;

f) they lack well-trained local government staff, as training facilities are neither efficient nor coordinated;

g) the Russian judicial system is up against serious obstacles which adversely affect the enforcement of local self-government;

5. Recommends that the Russian Federation and the state authorities:

a) ratify the European Charter of Local Self-Government as soon as possible;

b) define the scope of the Charter as broadly as possible, extending it not only to towns and townships but also to rural districts (Rajony);

c) la Loi fédérale sur les principes généraux de l'organisation de l'autonomie locale (dénommée ci-après la Loi fédérale), promulguée le 1er septembre 1995, qui est la base légale la plus importante en matière d'autonomie locale, soit conforme aux principes de la Charte;

d) en général, les dispositions de la Constitution russe soient appliquées par la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie et aient été clarifiées par certaines décisions de la Cour;

e) dans certains Sujets de la Fédération de Russie les règles concernant l'autonomie locale aient été mises en vigueur avec succès;

f) les différentes associations de villes et de régions de Russie aient joué un rôle très actif ces dernières années, leurs efforts devant être encouragés;

4. Constate par contre que:

a) un an après l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, la Charte n'est pas encore ratifiée et la législation de la Fédération de Russie et des Sujets de la Fédération de Russie en matière d'autonomie locale n'est pas complète;

b) il y a eu certains cas de violations manifestes de la Constitution ainsi que de la Loi fédérale par certains Sujets de la Fédération de Russie;

c) certains Sujets de la Fédération de Russie n'ont pas encore adopté une législation nécessaire à l'application de la Loi fédérale et des principes de la Charte;

d) certains Sujets de la Fédération ont adopté une définition restrictive concernant les sujets de l'autonomie locale;

e) les communes ne disposant pas de moyens financiers nécessaires sont par conséquent, dépendantes des subventions de l'Etat;

f) les communes manquent de personnel formé pour assumer leurs responsabilités, les centres de formation n'étant ni efficaces, ni coordonnés;

g) le système judiciaire russe rencontre de grands obstacles qui ont des effets négatifs sur l'application de l'autonomie locale;

5. Recommande à la Fédération de Russie et aux organes de pouvoir d'Etat:

a) de ratifier le plus rapidement possible la Charte Européenne de l'Autonomie Locale;

b) de définir le champ d'application de la Charte de manière la plus large possible, en étendant son application non seulement aux villes et aux communes, mais aussi aux arrondissements ruraux (rayoni);

c) support the drafting of the European Charter of Regional Self-Government and accede to it in due course, as this could contribute to the development of local self-government;

d) adopt the legislation still lacking on all aspects of local self-government, taking account of the opinions of local authorities and their associations; this will include the Tax Code, a Federal Law on the Funding of Local Authorities and a Law on the State Organisation of the Subjects of the Russian Federation specifying, in accordance with the principles of the Charter, that towns and rural districts (Rajony) shall be administered by local government bodies and not by representatives of the state authorities;

e) consider the need to include in the Federal Law on the State Organisation of the Subjects of the Federation a provision asking the Subjects of the Federation to create local authorities covering the whole of their territory, including rural areas;

f) draft model laws for the Subjects of the Russian Federation, taking account of the different aspects and structural diversity of local self-government in the Federation; the Council of Europe can assist the Russian authorities in this task on request;

g) consider amending the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court to provide for the right of local authorities to apply to the Constitutional Court, guarantee that the judgments of the Constitutional Court are respected and implemented throughout the Russian Federation and ensure that the legislation of the Subjects of the Federation complies with the Federal Law;

6. Recommends that the Subjects of the Russian Federation :

a) continue to establish the legal foundations for local self-government and amend existing legislation where necessary to bring it into line with federal legislation and with the principles of the Charter;

b) set up local government bodies in accordance with the Federal Law, at all levels including towns and rural districts (Rajony);

c) provide local authorities with the financial and technical resources required for the effective exercise of their responsibilities;

c) d'appuyer l'élaboration du projet de Charte Européenne de l'Autonomie Régionale et d'adhérer le moment venu à ladite Charte car cela pourrait contribuer au développement de l'autonomie locale;

d) d'adopter la législation manquante relative à tous les aspects de l'autonomie locale, en tenant compte de l'opinion des municipalités et de leurs associations, notamment, le Code des impôts, une Loi fédérale sur le financement des collectivités locales, une Loi sur l'organisation d'Etat des Sujets de la Fédération de Russie spécifiant, conformément aux principes de la Charte, que l'administration des villes et des arrondissements ruraux (rayoni) sera exercée par les organes des pouvoirs locaux et non par les représentants de l'administration d'Etat;

e) d'étudier la nécessité d'insérer dans la Loi fédérale sur l'organisation du pouvoir de l'Etat dans les Sujets de la Fédération une disposition demandant aux Sujets de la Fédération de créer des entités municipales couvrant l'ensemble de leurs territoires, y compris dans les parties rurales;

f) d'élaborer des lois-modèles pour les Sujets de la Fédération de Russie en tenant compte des aspects différents et de la diversité des structures de l'autonomie locale dans la Fédération de Russie, le Conseil de l'Europe pouvant aider les autorités russes sur demande;

g) de prendre en considération d'amender la Loi constitutionnelle fédérale sur la Cour Constitutionnelle en vue de stipuler que les municipalités sont en droit de saisir la Cour Constitutionnelle, de garantir le respect et l'application des décisions de la Cour Constitutionnelle sur tout le territoire de la Fédération et d'assurer la conformité de la législation des Sujets de la Fédération avec la Loi fédérale;

6. Recommande aux Sujets de la Fédération de Russie :

a) de poursuivre la création de la base législative de l'autonomie locale et de modifier les dispositions législatives existantes, si cela s'avère nécessaire, afin de les mettre en conformité avec la législation fédérale et les principes de la Charte;

b) de créer des organes de l'autonomie locale conformément à la loi fédérale, y compris au niveau des villes et des arrondissements ruraux (rayoni);

c) de pourvoir les collectivités locales de moyens financiers et techniques indispensables à l'exercice réel des compétences dont ils sont chargés;

d) provide appropriate and well co-ordinated training for local government staff;

e) ensure that the population has access to adequate information on local self-government;

7. Recommends that the Committee of Ministers:

a) focus the joint European Union/Council of Europe Programme for Russia, RUS-2, on the following measures:

- i. setting up a pool of experts to provide systematic information on the state of local democracy in Russia, prepare comments on draft legislation with the principles of the Charter in mind and offer legal assistance to the institutions of the Russian Federation, the Subjects of the Federation, local authorities and their associations;
- ii. ensuring that centres spread across different geographical areas of Russia are responsible for collecting and promoting the exchange of information on legislation concerning firstly local self-government and secondly machinery for constitutional and administrative supervision;
- iii. promoting the training of staff (elected representatives, local government staff, officials of the Federation and the Subjects of the Federation in charge of local self-government matters) and helping the Russian authorities to frame a strategy for the training of local and regional government staff and elected representatives by setting up regional centres in co-operation with ENTO (European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities);
- iv. establishing a permanent unit in Russia to provide information and advice on local self-government during the reform period, taking account of the various forms of local self-government existing in the Russian Federation.

d) d'assurer une formation appropriée et bien coordonnée au personnel des administrations des collectivités locales;

e) de garantir à la population l'accès à l'information adéquate en matière d'autonomie locale;

7. Recommande au Comité des Ministres:

a) de concentrer le programme commun de l'Union Européenne et du Conseil de l'Europe pour la Russie, RUS-2, en particulier, sur les mesures suivantes:

- i. établir un pool d'experts chargés de fournir systématiquement une information concernant l'état de la démocratie locale en Russie, de préparer des commentaires sur des projets de lois en prenant en compte les principes de la Charte et d'offrir leur assistance juridique aux institutions de la Fédération de Russie, à ses Sujets, à des municipalités et leurs associations;
- ii. faire en sorte que des centres repartis dans différentes zones géographiques de la Russie soient chargés de collecter et de favoriser l'échange de l'information sur la législation en matière d'autonomie locale et de mécanismes de contrôle constitutionnel et administratif;
- iii. favoriser la formation du personnel (des élus, l'administration des municipalités, des responsables de la Fédération et des Sujets chargés des questions d'autonomie locale) et prêter aux autorités russes l'assistance dans l'élaboration d'une stratégie de formation du personnel des pouvoirs locaux et régionaux et des élus en établissant des centres régionaux en collaboration avec ENTO, le Réseau Européen des Institutions de Formation des Pouvoirs Locaux et Régionaux;
- iv. établir en Russie une unité permanente capable de fournir informations et conseils en matière d'autonomie locale pendant la période de réforme, en tenant compte de la diversité de l'autonomie locale existant dans la Fédération de Russie.