



俄罗斯地方权限及其调整



董晓阳◎主编



32

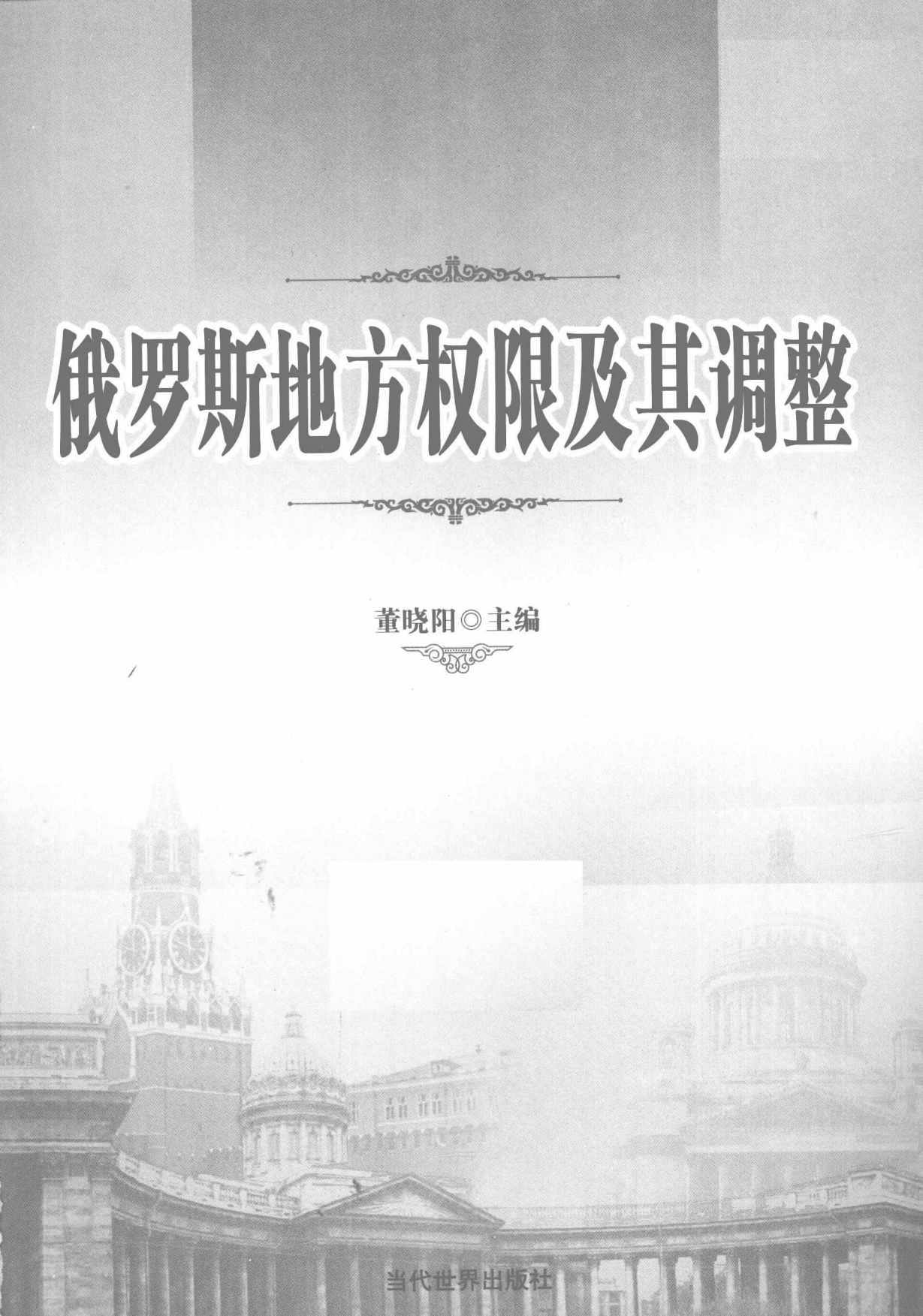
当代世界出版社



俄罗斯地方权限及其调整



董晓阳◎主编



当代世界出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

俄罗斯地方权限及其调整 / 董晓阳主编. —北京: 当代世界出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5090 - 0361 - 9

I. 俄… II. 董… III. 地方政府—行政管理—研究—俄罗斯—现代
IV. D751. 232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 071458 号

书 名: 俄罗斯地方权限及其调整
出版发行: 当代世界出版社
地 址: 北京市复兴路 4 号 (100860)
网 址: <http://www.worldpress.com.cn>
编务电话: (010) 83908400
发行电话: (010) 83908410 (传真)
(010) 83908408
(010) 83908409
(010) 83908423 (邮购)
经 销: 新华书店
印 刷: 北京才智印刷厂
开 本: 787 × 1092 毫米 1/16
印 张: 14. 875
字 数: 251 千字
版 次: 2008 年 6 月第 1 版
印 次: 2008 年 6 月第 1 次
书 号: ISBN 978 - 7 - 5090 - 0361 - 9/D · 032
定 价: 28. 00 元

如发现印装质量问题, 请与承印厂联系调换。
版权所有, 翻印必究; 未经许可, 不得转载!

作者名单

主 编 董晓阳 (研究员)

副主编 王正泉 (教授)

第一章 庞大鹏 (副研究员)

第二章 董晓阳 (研究员)

薛富歧 (副研究员)

第三章 刘 微 (研究员)

第四章 戚文海 (副教授)

第五章 冯玉军 (研究员)

第六章 于晓丽 (博士)

第七章 王正泉 (教授)

目 录

第一章 普京加强对地方控制及其权限调整	(1)
第一节 巩固联邦：理顺中央与地方关系	(1)
第二节 深化调整：确立地方权力机关的组建方式	(11)
第三节 车臣问题：打击民族分裂势力	(18)
第四节 对普京政治举措的基本看法	(26)
第二章 俄罗斯联邦中央与地方的条约关系	(31)
第一节 联邦条约与联邦制	(32)
第二节 联邦条约的签署进程	(34)
第三节 联邦条约引发的问题	(40)
第四节 社会各界对联邦条约的看法	(46)
第三章 俄罗斯联邦地方财政权限	(50)
第一节 俄罗斯预算管理体制概述	(50)
第二节 联邦主体和地方的预算过程	(57)
第三节 联邦主体和地方的预算收入	(63)
第四节 联邦主体和地方的预算支出	(72)
第四章 俄罗斯经济特区及其权限	(80)
第一节 自由经济区的历史沿革	(80)
第二节 经济特区的建立与发展	(91)
第三节 经济特区的权限范围	(102)

• 俄罗斯地方权限及其调整 •

第四节 经济特区的作用与前景	(115)
第五章 联邦主体的对外联系及其权限	(125)
第一节 俄罗斯的联邦体制	(125)
第二节 联邦主体的对外联系	(129)
第三节 调节联邦主体对外联系的法律基础	(138)
第四节 联邦主体影响俄对外政策的途径	(146)
第六章 俄罗斯远东地区的地方权限	(156)
第一节 远东地区在全俄分权体系中的位置	(156)
第二节 远东地区各联邦主体的权力结构	(163)
第三节 远东地区的权限划分对开展中俄合作的启示	(168)
第七章 中国与俄罗斯的地方合作	(170)
第一节 两国开展地方合作的基本条件	(170)
第二节 两国高层对开展地方合作的战略设计	(174)
第三节 中俄互办“国家年”对地方合作的推动	(182)
第四节 两国地方合作中的友好城市	(186)
第五节 两国地方合作的交流平台	(191)
第六节 两国地方合作涉及的主要领域	(198)
第七节 两国地方合作的问题与潜力	(203)

附件 1

关于俄罗斯联邦国家权力机关与俄罗斯联邦主体国家权力机关之间划分管辖范围和职权的原则和办法的联邦法	(208)
--	-------

附件 2

俄罗斯联邦与鞑靼斯坦共和国《关于俄罗斯联邦国家权力机关和鞑靼斯坦共和国国家权力机关之间划分管辖范围和相互渡让权力的条约》	(215)
--	-------

附件 3

俄罗斯联邦与克拉斯诺达尔边疆区《关于俄罗斯联邦国家权力机关和克拉斯诺达尔边疆区国家权力机关之间划分管辖范围和相互渡让权力的条约》	(220)
--	-------

参考书目	(223)
------------	-------

第一章 普京加强对地方控制 及其权限调整

1993 年俄罗斯宪法规定,俄罗斯是一个联邦制国家,由共和国、边疆区、州、联邦直辖市、自治州、民族自治区等俄罗斯联邦平等的主体组成。^①这种联邦主体构成形式的多样性成为俄罗斯联邦组成的主要特点。如何在多样性的基础上实现联邦权力的统一性,就成为俄罗斯在处理中央与地方关系上的关键。在叶利钦时代,由于历史和现实的种种原因,俄罗斯未能处理好多样性与统一性的关系,造成中央权力软弱、地方政府自行其是的严重后果。为了改变这种局面,建立一个强有力的国家政权体系,从而为经济发展提供稳定的政治环境,普京执政以后采取一系列有效的措施,调整中央与地方的关系,加强中央对地方权限的控制,并在此基础上重建国家垂直权力体系。

第一节 巩固联邦:理顺中央与地方关系

以 2004 年 9 月的别斯兰事件为标志,普京对地方权力权限的调整进程分为两个阶段。2000—2004 年 9 月为第一个阶段,其特点是巩固联邦,理顺中央与地方的关系。俄罗斯宪法在第一章《宪法制度原则》第 5 条第 3 款和第 4 款中明确规定,俄罗斯联邦的联邦体制建立在俄罗斯联邦国家完整、国家权力体系一致、俄罗斯联邦国家权力机关和俄罗斯联邦主体国家权力机关之间划分管辖对象和分权、俄罗斯联邦各族人民平等与自决的基础上。在同联邦国家权力机关的相互关系方面,俄罗斯联邦各主体一律平等。普京执政之初,联邦主体权限过大,显然不符合俄罗斯宪法的规定,普京正式就任俄罗

^① 本章俄罗斯宪法的中文译文,均参见姜士林:《世界宪法全书》,青岛出版社 1997 年版,第 825—838 页。

• 俄罗斯地方权限及其调整 •

斯总统后，即开始采取巩固联邦并加强地方权限制约的政治举措。

一、按地域原则设立联邦区

2000年5月12日，普京总统签发命令，决定按地域原则建立由共和国、边疆区和州组成的联邦区，并批准7个联邦区的成立及其组成（参见下表），还发布关于联邦区总统全权代表的条例。把国家元首在地区的全权代表制改为国家元首在联邦区的全权代表制，这是普京总统加强中央对地方控制的第一步。

俄罗斯的7个联邦区

中部联邦区	别尔哥罗德州、布良斯克州、弗拉基米尔州、沃罗涅日州、伊万诺沃州、卡卢加州、科斯特罗马州、库尔斯克州、利佩茨克州、莫斯科州、奥廖尔州、梁赞州、斯摩棱斯克州、坦波夫州、特维尔州、图拉州、雅罗斯拉夫尔州。区中心是莫斯科市。
西北联邦区	卡累利阿共和国、科米共和国、阿尔汉格尔斯克州、沃洛格达州、加里宁格勒州、摩尔曼斯克州、诺夫哥罗德州、普斯科夫州、圣彼得堡市、涅涅茨自治专区。区中心是圣彼得堡市。
北高加索联邦区 (后改称为南部联邦区)	阿迪格共和国、达吉斯坦共和国、印古什共和国、卡巴尔达—巴尔卡尔共和国、卡尔梅克共和国、卡拉恰伊—切尔克斯共和国、北奥塞梯—阿拉尼亚共和国、车臣共和国、克拉斯诺达尔边疆区、斯塔夫罗波尔边疆区、阿斯特拉罕州、伏尔加格勒州、罗斯托夫州。区中心是顿河畔罗斯托夫市。
伏尔加河沿岸联邦区	巴什科尔托斯坦共和国、马里埃尔共和国、莫尔多瓦共和国、鞑靼斯坦共和国、乌德穆尔特共和国、楚瓦什共和国—恰瓦什共和国、基洛夫州、下诺夫哥罗德州、奥伦堡州、奔萨州、彼尔姆州、萨马拉州、萨拉托夫州、乌里扬诺夫州、科米—彼尔米亚克自治专区。区中心是下诺夫哥罗德市。
乌拉尔联邦区	库尔干州、斯维尔德洛夫斯克州、秋明州、车里雅宾斯克州、汉特—曼西斯克自治专区、亚马尔—涅涅茨自治专区。区中心是叶卡捷琳堡市。
西伯利亚联邦区	阿尔泰共和国、布里亚特共和国、特瓦共和国、哈卡斯共和国、阿尔泰边疆区、克拉斯诺亚尔斯克边疆区、伊尔库茨克州、克麦罗沃州、新西伯利亚州、鄂木斯克州、托木斯克州、赤塔州、阿加布里亚特自治专区、泰梅尔（多尔加内—涅涅茨）自治专区、乌斯季奥尔登斯基布里亚特自治专区、埃文基自治专区。区中心是新西伯利亚市。
远东联邦区	萨哈共和国（雅库特）、滨海边疆区、哈巴罗夫斯克边疆区、阿穆尔州、堪察加州、马加丹州、萨哈林州、犹太自治州、科里亚克自治专区、楚科奇自治专区。区中心是哈巴罗夫斯克市。

2000 年 5 月 18 日，普京总统任命了 7 个联邦区的全权代表（参见下表）。

俄罗斯的 7 个联邦区的总统全权代表

中部联邦区	格·波尔塔夫琴科，将军，任职前为总统驻列宁格勒州的代表
西北联邦区	维·切尔克索夫，将军，任职前为联邦安全局第一副局长
北高加索联邦区 (后改称为南部联邦区)	维·卡赞采夫，将军，任职前为北高加索军区指挥官
伏尔加河沿岸联邦区	基里延科，政治家，任职前为“右翼联盟”领导人
乌拉尔联邦区	彼得·拉特舍夫，将军，任职前为内务部西北地区主管
西伯利亚联邦区	列·德拉切夫斯基，官员，任职前为独联体事务部部长
远东联邦区	康·普利科夫斯基，将军，任职前为克拉斯诺达尔边疆区“团结”运动领导人

普京总统发布的全权代表条例，确定了总统驻各联邦区全权代表的任务和职权。条例规定，总统全权代表的主要任务，首先是在执行总统确定的国家内外政策基本方针方面安排联邦区的工作，对联邦国家权力机关的决定在联邦区的执行情况实施监督，以保障总统各项政策的实施。除此之外，全权代表还要定期向总统报告联邦区保障国家安全的情况，以及联邦区的政治、社会和经济状况。这样做的目的，是保障总统履行其宪法职能，提高联邦国家权力机关的工作效率，完善对联邦国家权力机关的决定执行情况的监督。

条例还规定了全权代表的权利及其工作程序。全权代表接受俄罗斯联邦总统的任命，直接隶属于总统并向总统汇报工作，其任职期限由总统确定，但不超过总统履行职能的期限。

总之，联邦区的设立有助于加强俄罗斯国家体制，密切地区之间的联系，协调中央政府自上而下的行动，并保障各联邦主体享有平等的权利。按照普京总统在 2001 年国情咨文中的评价，成立联邦区是 2000 年俄罗斯最重要的一项决定，而且全权代表的工作使联邦政权与各地区明显接近了。

由于普京事先与地方行政长官就这项改革措施进行了协调，该措施基本上得到各地方行政长官的理解和支持。2000 年 5 月 25 日，普京在向中部联邦区各州领导人介绍总统驻该区全权代表格奥尔基·波尔塔夫琴科时指出：地方领导人在起草关于总统驻联邦区全权代表的总统令中起很大的作用；建立联邦区的方案在很大程度上是同地方领导人协同努力的结果。

就政治作用而言，在联邦中央与联邦主体之间设立联邦区这种新的权力

• 俄罗斯地方权限及其调整 •

实体，主要是为了强化总统对联邦主体的领导，以便加强对地方的控制。也要指出，所建立的7个联邦区，其实只是作为中间环节对各个联邦主体进行协调管理，它并没有相应的机制和管理机构，也未成为一级政权机关。因此，俄罗斯联邦体制仍面临进一步改革的繁重任务。

二、修改联邦委员会组成原则

2000年5月17日，普京发表电视讲话，表示将向国家杜马提交一批法律草案。这些法律旨在巩固俄罗斯的国家体制，加强国家的统一，使执行权力机关和立法权力机关真正运转起来，使宪法规定的权力分开和保持权力机关自上而下的统一具有实际内容。

这些法律草案的内容主要有三项。

第一，修改联邦委员会（议会上院）的组成原则。普京认为，根据俄罗斯宪法的规定，国家杜马经选举产生，联邦委员会由代表执行权力机关及立法权力机关的代表组成^①，但宪法没有规定这些代表一定要由联邦主体最高行政长官和立法会议最高领导人担任。

第二，关于解除地区领导人职务和解散通过违反联邦法律的地方立法机构的规定。普京认为，如果违反宪法，即使是联邦总统也可以被解除职务，这一规定也应适用于各地区和地方自治机构的领导人。

第三，关于地方领导人与下属权力关系的规定。普京表示，既然联邦总统在一定条件下有权解除地方领导人的职务，那么地方领导人也应当享有解除其下属权力机关领导人职务的权力。

按照这些法案的规定，联邦委员会的组成将加以改变，行政长官和立法会议的最高领导人将任命自己的代表担任议会上院议员，他们自己则不再进入联邦委员会；联邦中央将有权解除联邦主体行政长官的职务，并在立法会议不遵守联邦法律的情况下将其解散；联邦主体领导人可以解除地方自治机构领导人的职务，即地区、市和镇自治机构领导人的职务。^②

普京认为，这些政治举措不仅是正确的，而且是恢复国家权力机关自上而下正常运转所必需的。国家最重要的首先是法律，是宪法秩序和纪律。不

① 俄罗斯宪法第95条第2款规定，联邦委员会由俄罗斯联邦每个主体各派两名代表组成，一名国家权力代表机关代表和一名国家权力执行机关代表。

② “Это и есть диктатура закона” – Началась реформа государственной власти России, *Коммерсантъ*, 18 Мая, 2000.

采取这些手段，无论是联邦议会、政府，还是总统都不可能达到目的。首先应当使莫斯科和俄罗斯边远地区同样严格尊重公民权利，同样准确理解和执行俄罗斯法律，这才是法律至上。

其中，改变联邦会议上院的组成方式是最为重要的一项，其目的是取消各联邦主体最高行政长官和杜马主席兼任联邦委员会成员的惯例，恢复上院作为职业化立法机关的本来面目。可以认为，这项举措是三项法律的核心内容。

修改联邦委员会组成原则具有深远的政治意义。

其一，维护了政治权力分立的原则。叶利钦时代联邦委员会组成的实际情况是，联邦主体最高行政长官既是执行权力机关的代表，同时又是联邦委员会的成员——这意味着地方最高行政长官也就是自己应当执行的法律的起草者。普京表示，这违反了权力分立的原则，也不利于联邦主体最高领导人集中精力解决本地区的具体问题，现在应当消除这种明显的矛盾。

其二，符合两院制议会的组成原则。俄罗斯作为一个具有多形态和多民族政治信仰的国家，应当建立名副其实的两院制议会。国家杜马首先是代表全国人民和整个国家的利益，在丰富多彩的意识形态和多元化中体现国家的统一和完整的议院。联邦委员会则是地区的议院，应当对国家遵守“多样性统一”的基本原则进行监督，真正实施“俄罗斯各联邦主体一律平等”的原则。为此，应当成立新的联邦委员会，不是按职务，而是通过选举确定联邦委员会的人选。^①

由于涉及联邦主体最高行政长官的自身利益，俄罗斯中央与地方权力主体展开了艰难的政治博弈，旨在改革联邦体制的三项法案几经周折才得以通过。

2000年5月19日，普京关于改组国家政权的法案提交国家杜马。5月31日，国家杜马一读三项法案均以绝对多数通过。6月7日，联邦委员会召开会议，讨论通过了对普京改组上院法案的13条修改意见，主要包括保留联邦主体立法会议主席的议员资格，地方代表由州长任命且任期与州长一致，州长可召回自己的代表，现任州长在其任期之内仍享有豁免权等。6月23日，普京改组上院法案得到国家杜马的批准，二读和三读分别得到302名议员和

^① Лысенко В. Пять Уроков Российского Парламентаризма: И главный из них - без сильного Федерального собрания не будет процветающей России, Независимая Газета, 16 Мая, 2000.

• 俄罗斯地方权限及其调整 •

308 名议员的投票赞同。国家杜马修改后的法案规定，每个联邦主体有两名联邦委员会委员，其中一名由立法会议选举产生，另一名由联邦主体最高行政长官推举并经立法会议同意而任命。普京所提法案的基本原则均都保留，而 6 月 7 日联邦委员会所提修改意见则基本未被采纳。6 月 28 日，国家杜马又通过普京提出的关于总统可解除州长职务的法案。

2000 年 6 月 28 日，联邦委员会以 129:13 的表决否定了国家杜马所通过的上院改组法案，将法案发回国家杜马重审。7 月 3 日，被上院驳回的法案送交国家杜马，多数议员表示，应成立协商委员会以寻求妥协方案，否则将投票推翻联邦委员会的否决。7 月 5 日，普京首次对联邦委员会否决其法案表态，声称这是意料之中的政治局面，他将与联邦委员会和国家杜马共同寻求妥协方案。7 月 7 日，联邦委员会召开特别会议，以 129:8 的表决同意成立国家杜马所倡议的协商委员会。同日，联邦委员会还否决了国家杜马所通过的关于总统可解除州长职务的改革法案。

2000 年 7 月 8 日，普京发表国情咨文，明确表示：改革联邦委员会是为了发展议会民主和实现议会活动的职业化原则，俄罗斯需要建立强大有效的政权。7 月 12-15 日，由国家杜马、联邦委员会和总统三方面组成的协商委员会就改组上院法案进行协商，在联邦委员会所提的 13 条修改意见中有 12 条达成一致，但在联邦主体行政长官可以提前召回本地区代表的问题上未能达成一致。7 月 17 日，协商委员会最终达成妥协，同意联邦主体行政长官可以召回或撤销其任命的上院议员，但地方立法机构经 2/3 多数票表决后可以废除联邦主体行政长官的决定。

2000 年 7 月 19 日，国家杜马通过了协商委员会认可后的上院改组法案。同时以 362 票的多数推翻了联邦委员会对总统有权罢免联邦主体行政长官法案的否决。7 月 26 日，联邦委员会最终以 119:18 的表决结果通过了改组议会上院的法案。8 月 7 日，普京总统正式签署联邦委员会组成方法的法案。

2000 年 8 月 1 日，普京又签署《关于联邦主体国家权力机关组织的普遍原则》，其中规定，俄罗斯联邦中央权力机构和总统有权整顿国家的法律秩序，联邦主体领导人和立法机构如果违反联邦宪法和法律，总统有权解除其职务和解散地方立法机构。8 月 5 日，普京签署俄罗斯联邦《地方自治法》，其中规定，地方自治立法机构如制定违背联邦主体法规和联邦法律的法规和条例，将应予解散；联邦主体行政首脑有权解除所属市政机关领导人的职务，但只有联邦总统有权解除联邦主体首府及其他行政中心领导人的职务。

从上可见，普京的改革举措得到国家杜马的积极支持，却遭到由地方领导人组成的联邦委员会的多次否决。后来，各项法案经过修改后成为正式法律，普京的改革举措最终得以实施。于是，普京取得了初步的胜利，建立了总统和联邦中央对地方官员的法律监督机制。在此之前，由于缺乏相应的法律制约，由当地选民直接选举产生的地方行政长官即使毫无政绩、地方立法机关即使通过违反联邦宪法的法令，中央政府甚至总统也无可奈何。法律通过后联邦中央和总统有权解除地方官员的职务，有权废除地方立法机关通过的违反联邦宪法的地方法规。这次立法工作的顺利完成，有助于普京按计划推行改革联邦体制的任务。

同时，为了安抚地方领导人，也为了强化行政领导体制，普京提出要成立一个名为国务委员会的机构。2000年9月1日，普京签署命令成立国务委员会，9月2日成立国务委员会主席团。国务委员会是咨政机构，每3个月至少开会一次，对重要法律和总统令草案、国家建设和巩固联邦制原则及重要人事问题进行讨论。其主要任务之一，是协助总统协商解决中央政权机关与各联邦主体机关之间的矛盾。国务委员会由主席及其成员组成，主席由总统担任，成员为各联邦主体的行政负责人，委员会秘书由总统办公厅一名副主任出任。国务委员会主席团由7人组成，人选由总统任命，每半年更换一次。2000年11月22日，普京在第一次俄罗斯联邦国务委员会会议上表示，国务委员会可以确定国家发展方向，但不应当取代议会和政府，战略政策则由整个联邦权力机关负责。

三、建立统一的法律空间

建立俄罗斯联邦统一的法律空间，是普京加强对地方控制的基础，是理顺中央与地方关系的主要标志。建立统一的法律空间具有两点政治内涵，首先要“破”，即取消不符合联邦宪法的地方性法律，其次要“立”，即通过新的法律来调整中央与地方的权力关系。有破有立，才能构成统一的法律空间。

普京表示，修改宪法并不是刻不容缓和首要的任务，当前的重要任务是使履行现行宪法及在其基础上通过的法律成为国家、社会及个人的生活准则。俄罗斯宪法第15条规定，俄罗斯联邦宪法具有最高的法律效力和直接的作用，适用于俄罗斯联邦全境。在俄罗斯联邦通过的法律及其他法规不得与俄罗斯联邦宪法相抵触。国家权力机关、地方自治机关、官员、公民及其团体都必须遵守俄罗斯联邦宪法与法律。

• 俄罗斯地方权限及其调整 •

因此，问题在于联邦主体所通过的法律是否符合宪法。普京上台之初，俄罗斯有 1000 多部联邦法律，各共和国、边疆区、州及自治区有数千部法律，这些法律并不全都符合联邦宪法。这种情况，对维护国家宪法的尊严，对联邦中央管理国家的能力以及国家的完整性都产生不利影响，因此必须加以改变。

俄罗斯宪法第 5 条规定，俄罗斯联邦的共和国拥有自己的宪法和法律。边疆区、州、联邦直辖市、自治州、民族自治区拥有自己的章程和法律。2000 年 5 月 12 日，普京总统致信巴什科尔托斯坦共和国议会，敦促它以国家基本法和联邦法律为依据来制定共和国宪法。信中特别指出，该共和国宪法的一些条款提出了建立具有完全国际法主权的巴什科尔托斯坦共和国的思想。

俄罗斯宪法第 85 条第 2 款还规定，在俄罗斯联邦主体执行权力机关的法规与俄罗斯联邦宪法、联邦法律以及俄罗斯联邦的国际义务相抵触，或者侵犯人和公民的权利与自由的情况下，俄罗斯联邦总统有权中止其效力，直至由有关法院解决这一问题。因此，普京发布总统令废除巴什科尔托斯坦共和国法律关于共和国总统有权在辖区内实行紧急状态的规定，因为这也和联邦法律相抵触。普京还发布总统令，废除印古什共和国总统和政府以及阿穆尔州行政长官发布的一系列法律文件，宣布这些与联邦法律相抵触的地方法律终止实行。

需要强调指出联邦区总统全权代表在建立统一法律空间的政治进程中发挥了重要的作用。普京依靠总统全权代表来审查地方法律。2000 年 12 月 25 日，普京与地方行政长官举行总统和联邦区全权代表工作会议。普京强调，俄罗斯的政治现状证明全权代表制度是正确的，全权代表下一阶段工作的主要任务是要使地区法律符合联邦法律。2001 年，普京建立的联邦区机制开始发挥实际作用。首先，普京任命的总统驻各联邦区全权代表对各联邦主体的地方权力机关进行了有效的监督，他们限期地方政府改正或取消不符合联邦宪法或法律的地方性法律法规。仅 2001 年上半年，联邦检察机关就对 1300 多项违反联邦法律的地方法律法规提起诉讼，这些受到起诉的地方法律法规绝大多数都在年内得到纠正。

另外，普京还责成俄罗斯副总检察长负责对个别地方领导人的腐败及违法行为进行调查，并根据调查结果向相应法院提起诉讼。这些措施在加强中央对地方统一管理方面是十分有效的。

总之，普京在建立统一的法律空间进程中，运用了三种政治手段：直接颁布总统令废除违宪法律、依靠总统驻联邦区全权代表审查法律和责令检察机关监督和调查地方领导人。三种政治手段取得了良好的政治效果。

2001年4月3日，普京在国情咨文中指出：全权代表的工作使联邦政权与各地区明显接近了；在地区立法符合联邦立法方面，全权代表做了积极的工作，他们和总检察院及区检察院起了关键作用；过去各联邦主体通过的不符合联邦宪法和法律的3500多项法规，其中4/5已修改符合了。2002年4月18日，普京在国情咨文中谈到，虽然过去签署划分中央和联邦主体之间的管理对象和职权范围的协议在特定历史时期是必要的，但这些协议实际上导致各联邦主体之间的不平等，从而最终导致不同地区的公民之间的不平等。因此到2002年，叶利钦时代签署的42个这种协议已经在28个联邦主体被废除了。

2003年5月16日，普京在国情咨文中宣布，俄罗斯已经从法律上和事实上恢复了国家的统一，巩固了国家权力，因此可以对中央与地方的权力进行认真细致的划分了。过去个别地区实际上不受俄罗斯联邦法律的制约，现在这种无法接受的局面已被消除。对所有地区来说，俄罗斯宪法和联邦法律的至高无上已成为生活准则。

为了建立统一的法律空间，在取消不符合联邦宪法的地方性法律的基础上，还需要通过新的法律来调整中央与地方的权力关系。在2001年国情咨文中，普京具体地提出改革联邦关系面临的三项任务：通过联邦法律划分联邦中央和地方管理机关之间的权限，并确保中央和联邦主体在其共同管辖范围内具有明确的权限；明确联邦各部和主管部门地方分支机构组成与活动办法，理顺联邦执行权力地方分支机构体系的秩序；整顿联邦预算关系，从立法上明确划分各级权力机关在资金和税收方面的责任，在预算津贴和地方拨款问题上建立透明机制，尤其是对那些需要中央给予高额补贴的联邦主体。

不仅如此，普京还关注地方自治的立法基础。普京认为，联邦地方自治法和联邦主体的有关法规不仅与地方自治的现状不协调，而且彼此之间也不协调，其中一个原因是地方权力机关之间的权限不明确。所以，联邦立法者必须明确地方自治的结构，用法律的形式把已证明有生命力的地方自治形式固定下来。联邦地方自治基本原则法的新版本以及地区立法，对权力机关进行了重要的社会监督。根据宪法和有关法律，市（非直辖市）及市以下实行地方自治，它们所建立的地方自治机构是独立的，通过选举产生，上级无权

• 俄罗斯地方权限及其调整 •

干涉它们的工作。严格说来，它们不属于权力体系所辖范畴。普京提出的关于地方自治的法律，意在将这一级自治机构纳入权力机构体系。

值得注意的是，中央与地方的权限结构划分是比较复杂的政治难题。一方面，俄罗斯宪法确立了中央与地方的权限分权框架。第71条规定了属于俄罗斯联邦管辖的18项职权^①，第72条规定了属于俄罗斯联邦和俄罗斯联邦各主体共同管辖的14项职权^②，第73条规定在俄罗斯联邦管辖范围之外和俄罗斯联邦对其与俄罗斯联邦各主体共同管辖的对象所拥有的权力之外的所有国家权力由俄罗斯联邦各主体行使。另一方面，即使如此，俄罗斯很多联邦主体领导人仍然提出，应进一步从法律上划分中央和地方的职权，尤其是属于联邦中央与地方共同管辖的职权，而不能仅仅依靠总统驻联邦区全权代表来进行协调。为此，普京又专门发布总统令，成立一个主要由联邦主体代表和中央各部门代表参加的联邦中央与各主体职权划分问题的政策建议委员会，具体讨论有关问题。

① 1. 通过和修改俄罗斯联邦宪法与联邦法律，监督其执行情况；2. 联邦体制和俄罗斯联邦领土；3. 调解和维护人和公民的权利与自由；俄罗斯联邦国籍；调解和维护少数民族的权利；4. 确定联邦立法、执行和司法权力机关系统及其建立和活动的程序；成立联邦国家权力机关；5. 联邦国家财产及其管理；6. 确定俄罗斯联邦在国家、经济、生态、社会、文化和民族发展方面的联邦政策和联邦计划的基本原则；7. 规定统一市场的法律原则；金融、外汇、信贷及关税调节，货币发行，价格政策原则；包括联邦银行在内的联邦经济部门；8. 联邦预算；联邦税收与收费；联邦地区发展基金；9. 联邦能源体系、核能、放射性材料；联邦运输，交通道路，信息和通讯；宇宙空间活动；10. 俄罗斯联邦的对外政策和国际联系，俄罗斯联邦的国际条约；战争与和平问题；11. 俄罗斯联邦的对外经济联系；12. 防务和安全；国防生产；规定买卖武器、弹药；军事技术装备和其他军用器材的程序；有毒物质、麻醉剂的生产及其使用程序；13. 俄罗斯联邦的国家边界、领海、领空，特别经济区和大陆架的地位的确立与保卫；14. 司法制度；检察机关；刑事、民事诉讼和刑事执行法；大赦和赦免；民事、民事诉讼和仲裁诉讼法；知识产权的法律调节；15. 联邦冲突法；16. 气象服务，标准，标准仪器，公制，计时；大地测量和绘图；地名；官方统计和簿记核算；17. 俄罗斯联邦的国家奖励和荣誉称号；18. 联邦的公务。

② 1. 保证共和国的宪法与法律，边疆区、州、联邦直辖市、自治州和民族自治区的章程、法律以及其他法规符合俄罗斯联邦宪法和联邦法律；2. 维护人和公民的权利与自由；维护少数民族的权利；保证法制与公众安全；边界地区制度；3. 土地、矿藏、水资源以及其他自然资源的拥有、使用和支配问题；4. 国家财产的划分；5. 自然资源的利用；保护环境和保证生态安全；特殊自然保护区；保护历史文物；6. 培养、教育、科学、文化、体育运动的普遍问题；7. 卫生保健问题的协调；保护家庭、母亲、父亲和子女；包括社会保障在内的社会保护；8. 采取同灾祸、自然灾害和流行病作斗争的措施，消除其后果；9. 确定俄罗斯联邦税收与收费的一般原则；10. 行政、行政诉讼、劳动、家庭、住宅、土地、水、森林法，矿产、环境保护法；11. 司法和护法机关的干部；律师业务，公证制度；12. 保护人数不多的民族的世袭居住环境与传统生活方式；13. 规定组织国家权力机关和地方自治机关体系的一般原则；14. 协调俄罗斯联邦主体的国际交往和对外经济联系，履行俄罗斯联邦签署的国际条约。