

論 説

最近のロシア連邦と連邦主体、地方間の
予算関係法の改訂について

保 坂 哲 郎

1) 2004年度大統領予算教書における連邦と連邦主体間関係整備
の方向性

2004年度予算作成にむけたプーチン大統領予算教書は、連邦・地域・地方予算間関係について次のような方向性を示している。⁽¹⁾

まず、2002、2003年度予算政策の成功を謳いあげ、予算間関係再構成が継続され、連邦主体への財政支援の主要部分が単一の客観的指標で配分されるようになり、連邦主体の予算状況が改善された点を成果とする。

その上で解決すべき基本的問題としては、(a) 予算収入基盤はまだかなりの程度天然資源の採掘・輸出に依存しており、ロシア財政は国際的経済状況に高く依存していること、(b) 長期的な経済成長と財政安定性の確保目的に税システムが充分適合しておらず、煩瑣な手続きや計算の複雑さがあること、(c) 支出成果と厳密な適合性なしで従前比率で予算が支出されていること、(d) 財・サービス購入に際して競争メカニズムが無視されていること、(e) 諸段階の支出義務について不透明性が残っており、財政管理に関する地域・地方機関の権限不足が実在し、財政裏づけなしの指令が広範に発布されており、国民は政府・自治体への信用をなくしている、と列挙している。

次に、税政策の基本的方向性としては、経済成長を促進するための税負担軽減とならんで03-04年に資産課税システムの根本的変更を行い、地域・地方の重要な財源とする必要があることを指摘する。

第三に予算間関係の改善策として以下の諸点を列挙している。(a) 05年から予算システムにおいて諸政府段階間の収入、支出権限の境界を明確に確定する。(b) 「地方自治組織化一般原則」法案、「連邦主体の立法・執行組織化の一般原則」法の修正・補足はこれらの戦略的課題解決の基礎を作るものである、さらに予算法典・税法典の修正が必要になるという。

今回の連邦・地域・地方間予算間関係の変更は、予算法典の修正、連邦主体等の権限区分の変更、地方自治組織のあり方の変更が三位一体となった体系的変更といえる。

本稿では、このような予算間関係改善の基礎的法律としての「連邦主体の立法・執行組織化の一般原則」の修正・補足、ならびに「地方自治組織化一般原則」法の内容を検討していくものである。

2) 「連邦主体国家機関の立法、執行機関組織化の一般原則について」⁽²⁾

本法に関しては2000年7月に「連邦主体の責任」、「首長の責任」等の条項が追加され、2001年1月に「首長権限期間の決定」が追加、2002年4月に「予算承認」条項が修正されているが、今回は第4章「連邦政府機関と連邦主体政府機関間の権限区分の一般原則」に関する条項が大きく補充されている点が最大の改正点である。以下、その概要をみていく。

(a) 26条1項「連邦主体政府機関の権限決定」では連邦主体権限を規定する法規が確認され、(b) 26条2項「連邦主体管轄事項に関する主体権限遂行の財政的保証」では連邦主体予算資金により独立的に執行される(連邦予算からの補助金を除いて)ことが規定され、(c) 26条3項「共同管轄対象に関する連邦主体政府権限執行の財政的保証原則」では、憲法、共同管轄対象については連邦主体政府機関によって主体予算資金により独立的に実施される(連邦予算からの補助金を除いて)こと、連邦法で規定された場合には当該権限の執行は連邦予算資金や連邦政府予算外基金により(連邦特別プログラムに相応する課題も含め)補足的に融資されることが述べられ、それについて「連邦主体政府権

限に含まれる課題」が詳細に列挙されている。(d) 26条4項「共同実施対象に関する連邦法案企画の連邦国会審議における連邦主体政府の参加」においては、共同実施対象に関する連邦法企画は本条で規定された方法で連邦主体と調整され、連邦法案は国会会議採択後30日以内に連邦主体国会・政府に送付され、3分の1以上の連邦主体が反対の場合には調整委員会が国会に作られ、第一読会で採択された連邦法案は30日以内に修正案提出のため連邦主体に送付されること、(e) 26条5項「共同実施対象に関する一定権限の連邦主体執行委任」では、一定の権限委任ができることを述べる。

(f) 26条10項「連邦主体政府機関活動の経済的基礎」では、経済的基礎は連邦主体所有資産、予算資金、予算外資金、主体所有権から構成されること、(g) 26条11項「連邦主体所有」、12項「連邦主体所有物の管理・運営」と続く。13項「連邦主体予算」では、連邦主体は自己の予算をもち、予算バランス性を確保し連邦法を遵守し、連邦主体予算の形成・承認・執行・管理は連邦主体が連邦法等を遵守して独立的に行い、連邦政府に執行年次報告等を提示することが規定される。

(g) 26条14項「連邦主体予算支出」では、

< 1 > 予算支出は予算法典で規定された形式で実施される。支出義務の目録作成。連邦法で規定された場合を除き連邦政府権能に関連した問題解決に支出する権利をもたない。連邦法・連邦主体法で規定されている場合に連邦主体予算から地方予算に地方的問題解決のための特別補助金支出を行うことができる。連邦主体政府は連邦・地方自治体権能でなく連邦主体権能から除外されていない問題解決に相応する物的資源・予算資金がある場合にのみ支出執行する権利をもつ。

< 2 > 主体政府勤務員の賃金支払額・条件を独立的に決定し、権限の財政的保障のために地域最低社会的標準や他の支出基準を決定する。26条18項に即して連邦の連邦主体財政支援基金から連邦主体に補助金が支給されるが職員賃金は連邦の相応するカテゴリー賃金を超過できない。

< 3 > 自治体予算確保平準化や自治体に委託された一定の政府権限実施財政確保に向けられた連邦主体予算支出は、予算法典や自治体組織化原則規

定の連邦予算法に即して実施される。

(h) 26条15項「連邦主体予算収入」では、

< 1 > 自己収入は、26条16項に即した地域税・料金収入、26条17項に即した連邦税・料金からの収入、連邦からの連邦主体財政支援基金補助金を含む他段階予算からの無償移転、26条19項に即した連邦予算からの他の財政支援資金、連邦主体財産利用収入、連邦主体所有国家企業利潤の一部、政府機関活動サービス料金収入、罰金や他収入である。

< 2 > 連邦主体自己収入構成は、権限の変更、税システム変更の場合にのみ連邦法に即して変更しうる、

< 3 > 26条3項の7、26条5項に示された連邦主体権限執行に対して連邦主体予算に連邦予算からの補助金を加えることができる。

< 4 > 控除ノルマチフに即した収入配分会計手続きは税法典による方法で実施される。

(i) 26条16項「地域的税・料金からの主体予算収入」では、

< 1 > 地域的税・料金一覧とその確定・修正・廃止に関する連邦主体権限は税・料金に関する連邦法で確定される、

< 2 > 税・料金に関する連邦法に即した連邦主体法によって確定された税率に基づいて、自治オークルグを含む連邦主体予算に地域的税・料金収入が加えられる。

< 3 > ロシア連邦地方自治組織化の一般原則を確定している連邦法によって規定された方法に基づく連邦主体法によって、連邦主体予算に加えられべき地域的税・料金から地方予算への控除ノルマチフは確定される。

(j) 26条17項「連邦税・料金からの連邦主体予算収入」では、

< 1 > 予算法典で定められた連邦主体にとって単一のノルマチフと連邦法に即して確定された税率で連邦税・料金からの収入が連邦主体予算に加えられ、予算法典ノルマチフに基づきクライ・州予算に加えられる。

< 2 > ロシア連邦地方自治組織化の一般原則を確定している連邦法に規定された方法に基づく連邦主体法によって、連邦主体予算に加えられべき連邦税・料金から地方予算への控除ノルマチフが確定される。

- (k) 26条18項「連邦主体予算確保度の平準化」では、
- < 1 > 連邦主体予算確保度の平準化は連邦予算において形成される連邦主体財政支援連邦基金からの補助金で行われ、
 - < 2 > 補助金の連邦主体間配分に際しては、統合予算の計算予算確保度は連邦法に即して確立された方法に基づき連邦主体への補助金提供基準として決定された連邦主体予算確保度水準を超えることはない。連邦主体予算の計算確保度決定に際して、会計期間の実際の収入・支出指標や計画期間の統合予算収入・支出の予測指標の利用は認められない。補助金配分は連邦予算に関する連邦法で承認される。
- (l) 26条19項「連邦予算から連邦主体予算へのその他の財政支援方法」では、
- < 1 > 投資プログラムや地域的一般インフラ発展企画特別融資のため、連邦主体創設の自治体発展基金のため連邦主体予算に対する補助金提供目的で地域発展基金が連邦予算に形成される。投資企画選抜方法は連邦法、大統領令等により承認され、資金配分は連邦予算法で承認される。
 - < 2 > 連邦主体統合予算の優先的社会的支出の部分的融資に対する補助金提供のために、連邦予算に社会的支出共同融資の連邦基金が形成され、目的・条件・補助金支出は連邦予算法で確定され、選抜と配分は大統領令ノルマチフ等による。
 - < 3 > 予算法典に規定された形で他の補助金を提供される。
- (m) 26条20項「連邦予算からの補助金による連邦主体権限執行融資」では、
- < 1 > 26条3項、26条5項の権限執行に関する連邦予算からの補助金総額は連邦予算法で決定される。
 - < 2 > 資金は連邦予算における連邦補填基金から提供され、配分は人口数あるいは相応する予算サービス需要者数に比例的に行われる。
 - < 3 > 連邦主体は連邦補助金をうけた領域における権限執行責任をもつ。
- (n) 26条21項「連邦主体による借款資金導入」では、連邦主体は連邦法に即した連邦主体法に基づき連邦主体債券発行により借款を導入する権利をもつ。
- (o) 26条22項「連邦主体予算執行機関」では、

- < 1 > 予算法典が確定する一般原則に従い連邦主体は連邦主体予算執行を自主的に組織し遂行する。
- < 2 > 国庫サービスは予算法典規定の方法、条件で実施され、
- < 3 > 連邦主体政府は、連邦政府規定の方法で、税・料金に関する連邦執行地域機関と協働作業をする。連邦地域機関は、連邦主体予算や地方予算における納税者の追加・支払い登録を行い、連邦主体財政機関に形式・期間に関する資料を提供する。

以上が、今回改訂された主体の権限区分、財政的基礎に関する法の概要といえる。制度的に連邦政府と連邦主体政府の権限区分とその予算的基礎を明確にしていこうとする志向は明確に見られる、とあって良いと思われる。この点は、従来の支出権限区分があいまいな部分を含んでおり、特に財源の裏づけのない支出要請が連邦政府から連邦主体政府に対して乱発されていた問題の解決に向けては一步前進となる可能性をもっている、と評価できよう。しかしその内容は、連邦主体の支出権限、収入権限は基本的にはすべて連邦法によって規定されており、連邦主体の独立性は極めて制約されたものになっている。連邦政府の権限集中化を基礎にした権限区分といえる。さらに問題は、この改訂が、実際の連邦主体予算にどのような影響をあたえ、予算間関係がどう変容していくのか、といった問題であろう。

3) 「ロシア連邦における地方自治組織化の一般原則について」⁽³⁾

本法の目的は「ロシア連邦憲法に則して地方自治組織化の法的、地域的、組織的、経済的諸原則を定め、その実施の政府保証を定める」ものである。以下、経済的基盤や力量に関連する条項を概略的にみていく。

第1章総則、1条地方自治、では「地方自治は、国民による自己権力実施形態であり」、と規定される。

第2章地方自治体地域組織化原則では、10条自治体の地域において、「地方自治はロシア連邦の都市・農村居住地、農村地区、市域、連邦規定の都市内地域の全域で実施される」と規定されている。憲法等で規定されている「地方」

概念がより詳細に区分されている。⁽⁴⁾

後述する権限や経済的（予算的）基盤問題も併せ、今回の地方自治規定では、市域や農村地区の下に都市居住地、農村居住地を規定し、そこで住民に直結した地方自治機能を果たさせながら、一方、市域、農村地区までは機能の多くの部分を国家機構として国家が「取り込んで」いる、といえる。

第3章地方事項諸問題では、14条居住地の地方事項諸問題、15条農村地区の地方事項諸問題、16条市域の地方事項諸問題を規定し、地方が独自に対応できる問題を詳細に限定している。

第4章一定の国家権限の地方自治体機関への分与では、19条一定の国家権限の地方自治体機関への分与方法において、1>本地方事項に入らない問題に関する連邦、連邦主体法で確定された地方自治体機関権限は地方自治体機関実施のために移譲される一定の国家権限であり、2>分与は、連邦法・連邦主体法に基づく。連邦・連邦主体の共同実施対象の分与も連邦法に矛盾しない場合に容認される。3>分与される一定の国家権限は農村地区や市域の地方自治機関により実施される。4>財政的保証は相応する予算からの地方予算に対する補助金で実施される。

第20条地方自治体機関による一定の国家権限の実施においては、1>連邦、連邦主体行政機関は自己の権限内でノルマチフ法規を制定しその執行を管理でき、2>地方自治体機関はその目的のために分与された物的財政的資源内で実施の責任をもつ。

第8章地方自治の経済的基礎、第52条地方予算においては、1>地方は自己の予算をもつ。農村地区、居住地予算統合は農村地区統合予算を構成する。居住地予算の一部として一定の居住地の収支見積もりを見込むことができる。2>地方自治機関は予算バランス、予算法関係規制、予算過程実施、赤字規模、債務の水準・構成、予算・債務遂行に関する連邦法を遵守する。3>地方予算の形成・承認・遂行・管理は連邦予算法典、本連邦法、連邦主体法で定められた要求を遵守し、地方自治機関により独立的に遂行される。4>地方事項解決の地方自治体権限遂行に向けられる収入と、一定の国家権限遂行のための補助金、また遂行された支出はそれぞれ別個に規定される。

第53条予算支出では、1>予算法典で規定された形式で支出し、機関は予算法典要求に応じて代表機関の決定により自治体義務的支出の帳簿登録を行う。

2>機関は、議員、選出員、職員・従業員の労働報酬額・条件を独立的に決定、最低社会的標準、他の支出規定を確定する。労働報酬等は主体法で確定された規定に応じて決定される。3>予算確保度平準化に対する農村地区予算支出は60条3,4項に即して実施され、4>農村地区代表構成が35条4項1に応じて実施される農村地区予算支出は農村地区構成に入る居住地予算で予定された補助金で行われ、5>一定の国家権限委任業務遂行支出は連邦、連邦主体権力に応じて確定される。6>国家権限委任遂行支出は連邦・連邦主体法規定による。

以上に見られるように、地方予算活動総体が基本的に全て連邦法等により規定されることが示される。

第55条地方予算収入では、1>自己収入は、<1>市民の自発的拠出金、<2>地方税・料金からの収入、<3>地域的税・料金からの収入、<4>連邦税・料金からの収入、<5>予算確保度平準化補助金を含む他の段階予算からの無返済の移転、他の段階予算からの支援資金、<6>資産収入、<7>自治体企業利潤の一部、サービス代金、<8>罰金、<9>寄付金、<10>その他、から構成される。2>農村地区予算自己収入構成には「居住地予算からの補助金が含まれる」、補助金額は農村地区代表機関により全居住地に統一的に決定される。3>地方予算収入構成は連邦法に即して変更でき、4>一定の国家権限遂行のための補助金が算入される。

ここには大きな問題点がある。まず、「自己収入」の中に上級国家機関からの補助金や、下級「居住地予算」からの補助金が含まれ、「自己収入」概念の無限定的な拡大が見られる。また、下級「居住地予算」から補助金を農村地区予算が受領するといった極めて複雑な制度が作られており実施可能性は疑問である。

第56条拠出金資金、57条地方税・料金からの地方予算収入では、1>税一覧、その確定・変更・廃止の地方機関権限は連邦法で確定され、2>市域自治体機関は連邦法で確定された居住地、農村地区機関のための地方税・料金の確定、

変更、廃止をする権限をもち、3＞税率は連邦法、本条4項のノルマチフ控除に応じて代表機関決定により確定され、4＞農村地区代表機関ノルマチフ法で確定された控除ノルマチフに応じて、農村地区予算における税・料金に関する連邦法に即して、地方税・料金からの収入が農村地区構成内の居住地予算に算入される。

第58条地域的税・料金からの地方予算収入では、1＞連邦法に即した連邦主体法で確定された税率で、2＞全居住地に統一的な控除ノルマチフに即して、3＞農村地区構成内の居住地予算は連邦主体法に即した農村地区に属する地域税・料金からの収入が算入され、4＞地域的税・料金収入から市域に算入される。

第59条連邦税・料金からの地方予算収入では、1＞税率は連邦法規定、2＞予算法典、連邦法により単一税率が確定され、3＞予算法典等に即して連邦主体予算に算入されるべき連邦税・料金が地方予算に算入され、4＞農村地区構成内の居住地予算には農村地区予算に算入されるべき連邦税・料金からの収入が算入される（農村地区代表機関によるノルマチフ確定は認められない）、5＞市域予算に算入される税率・ノルマチフは連邦法で確定される。

第60条居住地の予算確保度水準平準化においては、1＞居住地予算確保度平準化は、連邦主体予算支出構成の地域居住地支援基金からの交付金、農村地区予算支出構成の居住地支援地区基金からの交付金支出により実施される、2＞居住地支援地域基金は本法、予算法典で規定された方法により、交付金額は都市・農村人口一人当たり算定により各居住地ごとに決定される。この交付金は居住地予算のために確定された、完全にあるいは部分的に連邦・地域税・料金から控除される追加ノルマチフによって代替されうるが、その方法は予算法典に即した連邦主体法で確定され、交付金配分は連邦主体予算に関する連邦主体法で承認される。3＞主体国家権限により居住地予算確保度平準化に関する地域支援基金が分与されている場合、農村地区自治機関へ連邦主体予算からあるいは補充的控除ノルマチフにより提供される。

第61条農村地区（市域）の予算確保水準の平準化は、1＞農村地区（市域）の財政支援地域基金からの交付金で実施される。地域基金は予算法典に即した

連邦主体法で方法で実施され、本条2項の予算確保度水準、3項の住民数から出発して交付金は配分される。2>計算的予算確保度水準は基準的農村地区(市域)計算予算確保度水準をこえず、予算法典に即した連邦主体法で認定された方法で実施。

第62条他の段階予算からの地方予算への資金補助では、1>自治体公共インフラ開発の投資計画・企画の部分的融資のための地方予算補助金提供のために、連邦主体予算支出構成に自治体発展基金を形成できる。選抜は予算法典に即した連邦主体法で定められた方法で実施され、補助金配分は連邦主体予算法で承認される。2>自治体予算の社会的に重要な優先的支出に対する部分的融資のための補助金を提供するため、社会的支出共同融資基金を連邦主体予算に形成できる。目的、条件等は連邦主体法で定める。選抜は予算法典に即した連邦主体法で承認された単一的方法で行われる。

第63条地方自治機関による一定の国家権限遂行に対する地方予算への補助金提供では、1>補助金総額は連邦予算法、連邦主体予算法で、権限毎について決定される。

以上、詳細な規定を紹介してしまったが、ここでの筆者の意図は、地方予算のあり方は全体的に連邦法・連邦主体法により詳細な規定がされていること、最低部の自治体の活動といえども上級国家機関からの経済的補助によって活動が維持されているのであり、独立的に自己収入のあり方を検討・裁量・実施していく余地は極めて狭く限定されたものでしかない、という構図を示したかったのである。

4) 今回の法改正のもたらす影響、問題点

2000年以降の連邦・連邦主体・地方間の予算配分状況と今回の法改訂の方向性をイグージンは鋭く批判している。⁽⁵⁾

まず、これまでの予算配分状況に関して、彼はこれまでの改革で予算連邦主義は発展したのか、と問題を提示し、その評価を地域・地方予算における自己収入(予算法典解釈)水準がたかまったのかどうか、垂直的予算不均衡は拡大

したのかどうか、連邦主体・自治体予算確保度における格差は拡大したのかどうか、という点からみていく。

まず、93-2000年間の連邦主体統合予算は自己収入比率の安定的増大傾向（13.3から44.6%）を見せた。しかし2001年42.3%、2002年38.4%と2000年以降は逆行傾向を見せている。これは連邦税・予算法の変更の結果であり、調整税控除と連邦予算からの予算間調整資金で後者の比率が大きく増大した。2000年以降の予算間調整資金繰り入れは17.1%、2001年30.1%、2002年34.3%と増加傾向である。

この連邦主体統合予算収入における自己収入水準、予算間調整資金における調整税比率の低下傾向は、上級予算への依存性低下をめざす実際の予算独立性原則の完全な実現に矛盾する傾向といえる。2000年以降の、連邦予算における連邦主体財政支援基金からの個別資金の補填的支出は確かに「融資なしの連邦指令」に関する連邦予算債務補填のための補填基金としては一歩前進であるが、しかしそれは税源移譲ではなく、完全な連邦主体資金独立性を見ることはできない。

第1次収支配分における垂直予算不均衡は鋭く拡大しており、2000年連邦段階で収入（54.0%）は支出比率（47.1%）を6.9ポイント超過し、2001年には14.1ポイント超過、2002年連邦予算への資金集中も、62.6%対50.8%となっている。連邦主体予算においては対立する状況が見られる。特に地方予算に関しては収入比率は99年21.6%から2001年14.5%であり、同年の支出比率は24.8%で収入比率は10.3ポイントも低い。2002年収入比率12.4%で格差は9.3ポイントとなっている。

連邦予算における税集中化強化政策は高度税収確保地域も低度税収確保地域も予算収入低下をもたらしている。後者に、上級予算を介した再配分方法で欠落収入補填が実施され、税から予算間調整補助金形態への移行が生じている。

2001年には、連邦予算からの財政支援や補填を考慮しても住民一人当たり連邦主体予算確保度における格差拡大傾向は克服できなかった。98年—2001年間の最低、最高の一人当たり予算収入格差は22.3倍から22.5倍に拡大し、最低水準の20地域と最高水準の20地域間の平均を見ると不均衡度が5.2から7.2に開いた。

さらに今回の法改訂によって地方自治機関の「自己収入不足」は「自己収入概念解釈変更」で「解決」されている。その構成中に一時的ノルマチフによる調整税控除や他段階予算からの資金支援が含まれた。この場合、予算独立性を特徴付ける主要基準、上級予算への依存水準が消え、補助金性や補助金予算量縮小課題も消えている。予算法典の「確保された予算」とは別問題になっている。

また今回の法案では「調整税」の概念がない。従って追加的な補足ノルマチフは義務的性格をもたず、補助金の形態に代替しながら調整収入維持の外見を作っているに過ぎない。これは明白に地方・地域予算を上級予算にさらに依存させるものである。

調整税からの控除ノルマチフによる予算間調整と、他段階予算への繰り入れを区別すべきであり、後者は居候主義を増長させるものである。税能力増強と徴税水準課題に地域、地方機関は関心をもつ必要がある。予算間関係は二つの機能、平準化と刺激機能を果たすが最近では圧倒的に平準化機能の比重が大きくなっている。

以上のように、連邦政府からの補助金・補填金増強の問題点を述べる。

さらに、以上の結果、連邦主体において実際にどのような予算配分状況の変更が生じているかを述べているのがフロローバ論文である。⁽⁶⁾

「連邦主体・組織化一般原則法」、予算法典修正、「地方自治組織化一般原則法」の改訂後オムスク州統合予算はどう変化するかを予測・分析している。

州統合予算の内部構成における変更は、地方自治体統合予算比率が増大し州・都市オクログ予算比率が減少する。自治体統合予算の中では居住地、農村地区の予算比率がそれぞれ35%、65%を占めると予測され、新しい条件下では居住地予算支出額が5.34億ルーブル（約2倍）増加、農村地区予算支出は8.172億ルーブル（70%）増加、逆に都市予算支出義務は4.898億ルーブル（33%）減少すると計測できる。オムスク州の支出義務額は8.164億ルーブル（8%）減少する。支出義務額減少は、最近、安定的社会情勢維持のために多くの自治体支出が州に集中されていたが、再び地方に移譲されたことによる。

現在、税収の62%は連邦予算に集中され、2867億ルーブルの巨額の財政支援

が平準化予算枠で地域予算に支給されている。連邦主体予算は税収の26%、地方予算は12%である。支出義務が州に多く移譲されようとしている現在、税改革はこの関係を、特に連邦主体に有利になるように変更する目的をもつが、実際には予算関係法の変更はオムスク州統合予算のバランス性を確保する方向には作用していない。つまり、今回の改革では、政府支出総額の再配分は連邦政府の義務軽減の方向にむかうが、他方、連邦予算からの連邦主体に対する財政支援がその中で増大している。連邦主体統合予算の増額は、税法変更を伴う追加的収入源泉の移譲によって増額はされていない、と。

ロシアにおける最近の連邦主体や地方自治の組織化原則の改訂を見てきたが、ロシアにおける地方自治の発展、自律的な活動の展開はなかなか難しい状況にある、と感じざるをえない。地方の財政的補填や安定性維持、活動基盤強化が連邦中央権力依存型になっていく傾向が再び明瞭に表れてきていると思われる。この傾向は、ロシア帝国形成以来の国家形成原理と無関係ではなく、旧ソ連邦時代にも幾度となく改革が試みられて挫折してきた問題である、と思われる。日本もそうであるといえようが、地方自治の発展は長期にわたる課題であることだけは確かなように思われる。

注

- (1) Бюджетное Послание Президента Российской Федерации и Федеральному Собранию Российской Федерации “О бюджетной политике в 2004 году”, 《Финансы》 2003-6.
- (2) О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон 《Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации》, 《Собрание законодательства Российской Федерации》 2003-7-7, No.27.
- (3) Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 《Собрание законодательства Российской Федерации》 2003-10-6, No. 40.

第2条基本的用語と概念では以下の用語定義がされている(訳文は上野俊彦氏訳に依拠した)。

- * 農村居住地：農村諸居住拠点の一つあるは幾つかの統合された地域で、地方自治は住民により直接にあるいは地方自治代表等機関により実施される。
 - * 都市居住地：境界地をもつ都市・町（本法や主体法で農村居住地でない農村居住拠点も構成に入り得る）で、地方自治は住民により直接にあるいは地方自治代表等機関により実施される。
 - * 居住地：都市居住地，農村居住地である。
 - * 農村地区：地域統合された幾つかの居住地，居住地，村間地域で、地方自治は居住地間の地方的事項諸問題解決のために住民により直接かあるいは選挙等の地方自治機関を介して実施され，連邦・主体法により地方自治機関に移譲された一定の国家権限も執行しうる。
 - * 市域：農村地区構成に入らない都市居住地，本法決定の居住地地方事項問題や農村地区問題解決に関して権限遂行する地方自治機関，連邦・主体法により権限移譲された一定の国家権限もまた執行しうる。
 - * 連邦規定都市内地域：地方自治は住民により直接にあるいは地方自治機関により実施される。
 - * 地区構成：都市・農村居住地，農村地区，市域，都市内地域。
 - * 村間地域：居住地外の地域。
- (4) 同11条自治体の境界では，自治体境界が次のような必要に即して確定・変更されることが規定される。< 1 >低人口密度地域を除く連邦主体地域は居住地間に分界される，< 2 >市域を除く全居住地と低人口密度地域の居住地間地域は農村地区構成に入る，< 3 >歴史的に形成された住民拠点地，そこに接する共通利用地，伝統的な環境保全地，レクリエーション地，居住地発展用地が居住地域を構成する，< 4 >土地は所有形態や目的事項から独立して居住地域に所属する，< 5 >都市居住地には一つの都市あるいは境界を接する村落，ならびに自治体構成でない農村人口拠点がはいる，< 6 >農村居住地には，通常千人以上（高人口密度地域では3千人以上）の人口数をもつ一つの農村人口拠点，ならびに（あるいは）各千人以下（高人口密度地域では各3千人以下）の幾つかの農村人口拠点の統合総地域が入る，< 7 >千人以下の農村住民拠点は通常都市・農村居住地構成に入る，< 8 >連邦主体人口密度や交通を考慮した農村居住地地位法に則して千人以下農村住民拠点は配分される，< 9 >該当住民拠点住民スホードで決定がなされた場合，低人口密度地，交通不便地の100人以下農村住民拠点は居住地に配分されず，この住民拠点は居住地構成に入らない。< 10 >居住地規模は人口数を考慮して確定される。
- (5) А. Г. Игудин, Некоторые проблемы межбюджетных отношений 《Финансы》 2003-5.
- (6) Н. К. Фролова, Проблемы межбюджетных отношений при перераспределении полномочий, 《Финансы》 2003-11.