



非公民拥有的所有权利和自由都应该在宪法中加以确立,而只是那些特别重要的基本权利才能得到宪法的保障”<sup>①</sup>。

除了赋予公民参与权的宪法地位,俄罗斯宪法同时还明确规定了公民参与权的基本内容及公民参与权保障的国家义务:公民享有自由和权利及参与国家管理的权利;公民的权利与自由具有最高价值;承认、遵循和捍卫公民的权利和自由是国家的义务<sup>②</sup>;公民享有通过参与国家权力机关和地方权力机关活动的权利自由;公决和自由选举是公民权利的最高直接表现<sup>③</sup>;俄罗斯联邦的每一位公民在其境内都拥有俄罗斯联邦宪法所规定的所有权利和自由,并承担同等义务<sup>④</sup>。

俄罗斯宪法在公民参与权保障方面,涉及的内容十分广泛,既包括公民参与的组织保障,又涵盖公民参与程序保证以及责任义务等等。譬如,俄罗斯承认意识形态的多样性,任何意识形态不得被规定为必须遵循的意识形态;俄罗斯承认政治多元化和多党制;社会团体在法律面前一律平等;禁止社会团体从事用暴力手段改变宪法制度,破坏俄罗斯联邦的领土完整和国家安全,禁止成立武装组织,煽动社会、种族、民族和宗教仇恨等活动<sup>⑤</sup>。

在涉及公民参与权的内容方面,俄联邦宪法根据普遍公认的国际法原则和准则,承认和保障人与公民的权利和自由;公民的基本权利和自由与生俱来且不可让与;公民权利和自由的实现不得以侵犯他人的权利和自由为代价<sup>⑥</sup>。可见,公民参与权依据宪法和国际法的基本原则应得到有效保护,但公民行使参与权时也不应侵犯他人的权利和自由,从而实现宪法权利与义务的对等。

在公民参与权受到侵犯的司法救济方面,俄联邦宪法不仅规定了公民的权利与自由受司法保护<sup>⑦</sup>的基本原则,同时还指明了公民参与权受到侵犯的司法救济途径:保障“对每个人的权利和自由提供司法保护;对国家权力机关、地方权力机关、社会团体及其公职人员的决定和行为(或不作为),可以向法院诉讼;在现有受法律保护的所有国内手段都已用尽的情况下,每个人都有权根据俄罗斯联邦签订的国际条约诉诸于维护人权与自由的国际组织”<sup>⑧</sup>。

俄罗斯公民参与权的内容十分广泛,集中体

现在俄罗斯宪法第20条至56条的规定之中,其中包括生命权,自由和人身不受侵犯权,人格尊严权,保护健康和获得医疗帮助权,私生活不受干涉权,个人和家庭秘密权,保护名誉和珍视姓名权,通信,电话交谈,邮件和电报等交往的秘密权,住宅不受侵犯权,自由迁徙权,选择居所和住所权,私人财产权,自由支配自己的劳动能力权,活动和职业类型选择权,休息权,受教育权,良心自由权,宗教信仰自由权,思想言论自由权,结社权(包括为保护自己利益而建立工会的权利),聚会,集会,游行和以纠察人员身份警戒权,权利和自由的司法保护权等。特别是俄罗斯宪法第52条、第53条的规定:因刑事犯罪或滥用职权而遭受侵害的公民的法定权利保障权;国家保障受害者诉诸于司法活动并得到相应的损害赔偿的权利;公民有权要求国家对国家权力机关或其公职人员非法行为(或不作为)而造成的损害给予赔偿。依据俄罗斯宪法第19条之规定,公民在实现上述的自由和权利过程中,充分享有司法公正权;人和公民的权利与自由平等权;性别平等权。

与公民参与权有直接密切关系的权利还包括俄罗斯宪法第30条规定的结社权:“每个人都享有结社自由,其中包括为维护自身利益而建立工会组织的权利。社会团体的活动自由得到保障;任何人都不能被强制加入或留在某个社会团体中”。当公民参与权受到侵害时,公民有权以个人或集体的名义向宪法法院提出申诉,宪法法院对违法行为是否违宪进行审查(《俄罗斯联邦宪法》第125条规定)<sup>⑨</sup>。

俄罗斯宪法中有关公民参与权保障的规定,为完善与发展公民参与制度奠定了良好宪法基础。根据俄罗斯联邦宪法第33条、第52条和第53条规定,公民可以向国家机关和地方权力机关递交个人参与和集体参与申请,其中包括对上述

① 见: 俄罗斯宪法第 20 条。原文为: “Лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации, обладают в Российской Федерации конституционными правами и свободами, гарантированными гражданам Российской Федерации, за исключением тех, которые относятся к числу основных прав и свобод, принадлежащих исключительно гражданам Российской Федерации.” (2005 г., ст. 167-169.)

② 参见《俄罗斯联邦宪法》第 2 条。

③ 参见《俄罗斯联邦宪法》第 3 条。

④ 参见《俄罗斯联邦宪法》第 6 条。

⑤ 参见《俄罗斯联邦宪法》第 13 条。

⑥ 参见《俄罗斯联邦宪法》第 17 条。

⑦ 参见《俄罗斯联邦宪法》第 18 条。

⑧ 参见《俄罗斯联邦宪法》第 46 条。

⑨ 见: 俄罗斯宪法第 125 条。原文为: “Лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации, обладают в Российской Федерации конституционными правами и свободами, гарантированными гражданам Российской Федерации, за исключением тех, которые относятся к числу основных прав и свобод, принадлежащих исключительно гражданам Российской Федерации.” (2007, № 3.)

机关的决定和作为(不作为)提出申诉。其中第33条中还规定了不禁止外国公民以及无国籍人员行使该项权利。公民参与权的内容除了上述权利之外,还包含有政治方面的权利,即参与国家事务管理。从这个意义上来说,公民有权就一些特殊议题向公共权力机关递交参与,如国家实施政治、社会经济改革,修改和补充现行法律,废止或实行具体的法律等方面<sup>①</sup>。

俄罗斯宪法的上述规定保障了公共权力机关听取民众意见、避免因参与申请人行使公民参与权的行为而遭受迫害,使得公民参与权最终获得很好的社会实效性。公民参与权的宪法规定,为俄罗斯公民参与国家管理、保障自身权益、促进俄罗斯法治进程以及促使俄罗斯加快融入法治国家的行列起到了积极的作用。

## 二 俄罗斯公民参与权的法律构成及架构

公民和国家之间的二元互动关系的和谐与否是从某一侧面上衡量一国法治发达水平的社会评价标准和价值维度。在俄罗斯历史上的不同时期,俄罗斯民众都曾以不同形式向统治者表达参与国家及社会事务管理的愿望并借以作为维护自身合法权益的手段。俄罗斯第一部封建法典、1497年伊万三世颁布的《律书》就首次明确赋予公民享有请求的权利。到了现代社会,公民参与已经成为保证俄罗斯国家政权机关了解本国社会现状的重要途径之一<sup>②</sup>。2006年4月颁布实施的《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》<sup>③</sup>对俄罗斯公民参与制度的具体内容及程序做了详尽的规定,成为了俄罗斯联邦规范公民参与的最基本的规范性文件。

俄罗斯联邦公民参与的主体范围、原则及方式。

根据《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第1条的规定,俄罗斯公民参与的主体构成范围为:俄罗斯公民(自然人)、有关的外国公民和无国籍人。这类人员可以是经营团体和协会的参与者(工作人员、股东、公司固定资本的所有者);也可以是在商业组织或者非营利组织内从事管理和组织职能的人员(经理、董事会主席、监察委员会成员等);

还可以是某些组织的代表等等<sup>④</sup>。此外,该法的第2条第1款不仅规定了个人享有参与权,集体组织也享有公共参与的权利。

俄罗斯公民在行使公民参与权时应该遵循确定的原则。首先,公民有权直接向相应的权力机关及相关公职人员提出参与申请,任何权力机关和公职人员不得加以拒绝。公民也可以递交书面参与申请,而且参与可以是个人提出,也可以是通过集体提出。第二,公民行使参与权必须是自由和自愿为前提,禁止以任何形式强迫行使或限制其行使参与权。第三,公民在行使参与权时,不能侵害他人的权利与自由。该原则的规定是同《俄罗斯联邦宪法》第17条第3款的规定相吻合。《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第二条还规定,公民参与的审查是无偿的,这意味着禁止在公民参与审查过程中以任何形式向公民收费。

根据《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第4条规定,公民参与的方式可以是以下三种:建议、声明和申诉。建议指的是公民有权就完善法律和其他规范性文件、改进国家机关和地方权力机关工作、发展公共关系、改善国家和社会经济和其他领域工作而提出的意见;声明指的是公民提出的有关协助实现其宪法权利和自由或者他人宪法权利和自由的请求,或者对有关国家机关、地方权力机关和公职人员违反法律和其他规范性文件以及工作不足之处的举报,或者对上述机关和公职人员工作的批评;申诉标明了公民享有恢复或保护其被侵犯权利、自由或者合法利益或其他人权利、自由和合法利益的请求。

### 公共参与审查时公民享有的权利和义务

《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第5条确定了在公共参与申请审查时公民所享有的权利:

首先,公民有权提供、补充证明文件和材料或

① 3/4. : 5/6 7/8 9/10 11/12 13/14 15/16 17/18 19/20 21/22 23/24 25/26 27/28 29/30 31/32 33/34 35/36 37/38 39/40 41/42 43/44 45/46 47/48 49/50 51/52 53/54 55/56 57/58 59/60 61/62 63/64 65/66 67/68 69/70 71/72 73/74 75/76 77/78 79/80 81/82 83/84 85/86 87/88 89/90 91/92 93/94 95/96 97/98 99/100 101/102 103/104 105/106 107/108 109/110 111/112 113/114 115/116 117/118 119/120 121/122 123/124 125/126 127/128 129/130 131/132 133/134 135/136 137/138 139/140 141/142 143/144 145/146 147/148 149/150 151/152 153/154 155/156 157/158 159/160 161/162 163/164 165/166 167/168 169/170 171/172 173/174 175/176 177/178 179/180 181/182 183/184 185/186 187/188 189/190 191/192 193/194 195/196 197/198 199/200 201/202 203/204 205/206 207/208 209/210 211/212 213/214 215/216 217/218 219/220 221/222 223/224 225/226 227/228 229/230 231/232 233/234 235/236 237/238 239/240 241/242 243/244 245/246 247/248 249/250 251/252 253/254 255/256 257/258 259/260 261/262 263/264 265/266 267/268 269/270 271/272 273/274 275/276 277/278 279/280 281/282 283/284 285/286 287/288 289/290 291/292 293/294 295/296 297/298 299/300 301/302 303/304 305/306 307/308 309/310 311/312 313/314 315/316 317/318 319/320 321/322 323/324 325/326 327/328 329/330 331/332 333/334 335/336 337/338 339/340 341/342 343/344 345/346 347/348 349/350 351/352 353/354 355/356 357/358 359/360 361/362 363/364 365/366 367/368 369/370 371/372 373/374 375/376 377/378 379/380 381/382 383/384 385/386 387/388 389/390 391/392 393/394 395/396 397/398 399/400 401/402 403/404 405/406 407/408 409/410 411/412 413/414 415/416 417/418 419/420 421/422 423/424 425/426 427/428 429/430 431/432 433/434 435/436 437/438 439/440 441/442 443/444 445/446 447/448 449/450 451/452 453/454 455/456 457/458 459/460 461/462 463/464 465/466 467/468 469/470 471/472 473/474 475/476 477/478 479/480 481/482 483/484 485/486 487/488 489/490 491/492 493/494 495/496 497/498 499/500 501/502 503/504 505/506 507/508 509/510 511/512 513/514 515/516 517/518 519/520 521/522 523/524 525/526 527/528 529/530 531/532 533/534 535/536 537/538 539/540 541/542 543/544 545/546 547/548 549/550 551/552 553/554 555/556 557/558 559/560 561/562 563/564 565/566 567/568 569/570 571/572 573/574 575/576 577/578 579/580 581/582 583/584 585/586 587/588 589/590 591/592 593/594 595/596 597/598 599/600 601/602 603/604 605/606 607/608 609/610 611/612 613/614 615/616 617/618 619/620 621/622 623/624 625/626 627/628 629/630 631/632 633/634 635/636 637/638 639/640 641/642 643/644 645/646 647/648 649/650 651/652 653/654 655/656 657/658 659/660 661/662 663/664 665/666 667/668 669/670 671/672 673/674 675/676 677/678 679/680 681/682 683/684 685/686 687/688 689/690 691/692 693/694 695/696 697/698 699/700 701/702 703/704 705/706 707/708 709/710 711/712 713/714 715/716 717/718 719/720 721/722 723/724 725/726 727/728 729/730 731/732 733/734 735/736 737/738 739/740 741/742 743/744 745/746 747/748 749/750 751/752 753/754 755/756 757/758 759/760 761/762 763/764 765/766 767/768 769/770 771/772 773/774 775/776 777/778 779/780 781/782 783/784 785/786 787/788 789/790 791/792 793/794 795/796 797/798 799/800 801/802 803/804 805/806 807/808 809/810 811/812 813/814 815/816 817/818 819/820 821/822 823/824 825/826 827/828 829/830 831/832 833/834 835/836 837/838 839/840 841/842 843/844 845/846 847/848 849/850 851/852 853/854 855/856 857/858 859/860 861/862 863/864 865/866 867/868 869/870 871/872 873/874 875/876 877/878 879/880 881/882 883/884 885/886 887/888 889/890 891/892 893/894 895/896 897/898 899/900 901/902 903/904 905/906 907/908 909/910 911/912 913/914 915/916 917/918 919/920 921/922 923/924 925/926 927/928 929/930 931/932 933/934 935/936 937/938 939/940 941/942 943/944 945/946 947/948 949/950 951/952 953/954 955/956 957/958 959/960 961/962 963/964 965/966 967/968 969/970 971/972 973/974 975/976 977/978 979/980 981/982 983/984 985/986 987/988 989/990 991/992 993/994 995/996 997/998 999/1000

② 3/4. : 5/6 7/8 9/10 11/12 13/14 15/16 17/18 19/20 21/22 23/24 25/26 27/28 29/30 31/32 33/34 35/36 37/38 39/40 41/42 43/44 45/46 47/48 49/50 51/52 53/54 55/56 57/58 59/60 61/62 63/64 65/66 67/68 69/70 71/72 73/74 75/76 77/78 79/80 81/82 83/84 85/86 87/88 89/90 91/92 93/94 95/96 97/98 99/100 101/102 103/104 105/106 107/108 109/110 111/112 113/114 115/116 117/118 119/120 121/122 123/124 125/126 127/128 129/130 131/132 133/134 135/136 137/138 139/140 141/142 143/144 145/146 147/148 149/150 151/152 153/154 155/156 157/158 159/160 161/162 163/164 165/166 167/168 169/170 171/172 173/174 175/176 177/178 179/180 181/182 183/184 185/186 187/188 189/190 191/192 193/194 195/196 197/198 199/200 201/202 203/204 205/206 207/208 209/210 211/212 213/214 215/216 217/218 219/220 221/222 223/224 225/226 227/228 229/230 231/232 233/234 235/236 237/238 239/240 241/242 243/244 245/246 247/248 249/250 251/252 253/254 255/256 257/258 259/260 261/262 263/264 265/266 267/268 269/270 271/272 273/274 275/276 277/278 279/280 281/282 283/284 285/286 287/288 289/290 291/292 293/294 295/296 297/298 299/300 301/302 303/304 305/306 307/308 309/310 311/312 313/314 315/316 317/318 319/320 321/322 323/324 325/326 327/328 329/330 331/332 333/334 335/336 337/338 339/340 341/342 343/344 345/346 347/348 349/350 351/352 353/354 355/356 357/358 359/360 361/362 363/364 365/366 367/368 369/370 371/372 373/374 375/376 377/378 379/380 381/382 383/384 385/386 387/388 389/390 391/392 393/394 395/396 397/398 399/400 401/402 403/404 405/406 407/408 409/410 411/412 413/414 415/416 417/418 419/420 421/422 423/424 425/426 427/428 429/430 431/432 433/434 435/436 437/438 439/440 441/442 443/444 445/446 447/448 449/450 451/452 453/454 455/456 457/458 459/460 461/462 463/464 465/466 467/468 469/470 471/472 473/474 475/476 477/478 479/480 481/482 483/484 485/486 487/488 489/490 491/492 493/494 495/496 497/498 499/500 501/502 503/504 505/506 507/508 509/510 511/512 513/514 515/516 517/518 519/520 521/522 523/524 525/526 527/528 529/530 531/532 533/534 535/536 537/538 539/540 541/542 543/544 545/546 547/548 549/550 551/552 553/554 555/556 557/558 559/560 561/562 563/564 565/566 567/568 569/570 571/572 573/574 575/576 577/578 579/580 581/582 583/584 585/586 587/588 589/590 591/592 593/594 595/596 597/598 599/600 601/602 603/604 605/606 607/608 609/610 611/612 613/614 615/616 617/618 619/620 621/622 623/624 625/626 627/628 629/630 631/632 633/634 635/636 637/638 639/640 641/642 643/644 645/646 647/648 649/650 651/652 653/654 655/656 657/658 659/660 661/662 663/664 665/666 667/668 669/670 671/672 673/674 675/676 677/678 679/680 681/682 683/684 685/686 687/688 689/690 691/692 693/694 695/696 697/698 699/700 701/702 703/704 705/706 707/708 709/710 711/712 713/714 715/716 717/718 719/720 721/722 723/724 725/726 727/728 729/730 731/732 733/734 735/736 737/738 739/740 741/742 743/744 745/746 747/748 749/750 751/752 753/754 755/756 757/758 759/760 761/762 763/764 765/766 767/768 769/770 771/772 773/774 775/776 777/778 779/780 781/782 783/784 785/786 787/788 789/790 791/792 793/794 795/796 797/798 799/800 801/802 803/804 805/806 807/808 809/810 811/812 813/814 815/816 817/818 819/820 821/822 823/824 825/826 827/828 829/830 831/832 833/834 835/836 837/838 839/840 841/842 843/844 845/846 847/848 849/850 851/852 853/854 855/856 857/858 859/860 861/862 863/864 865/866 867/868 869/870 871/872 873/874 875/876 877/878 879/880 881/882 883/884 885/886 887/888 889/890 891/892 893/894 895/896 897/898 899/900 901/902 903/904 905/906 907/908 909/910 911/912 913/914 915/916 917/918 919/920 921/922 923/924 925/926 927/928 929/930 931/932 933/934 935/936 937/938 939/940 941/942 943/944 945/946 947/948 949/950 951/952 953/954 955/956 957/958 959/960 961/962 963/964 965/966 967/968 969/970 971/972 973/974 975/976 977/978 979/980 981/982 983/984 985/986 987/988 989/990 991/992 993/994 995/996 997/998 999/1000

③ 3/4. : 5/6 7/8 9/10 11/12 13/14 15/16 17/18 19/20 21/22 23/24 25/26 27/28 29/30 31/32 33/34 35/36 37/38 39/40 41/42 43/44 45/46 47/48 49/50 51/52 53/54 55/56 57/58 59/60 61/62 63/64 65/66 67/68 69/70 71/72 73/74 75/76 77/78 79/80 81/82 83/84 85/86 87/88 89/90 91/92 93/94 95/96 97/98 99/100 101/102 103/104 105/106 107/108 109/110 111/112 113/114 115/116 117/118 119/120 121/122 123/124 125/126 127/128 129/130 131/132 133/134 135/136 137/138 139/140 141/142 143/144 145/146 147/148 149/150 151/152 153/154 155/156 157/158 159/160 161/162 163/164 165/166 167/168 169/170 171/172 173/174 175/176 177/178 179/180 181/182 183/184 185/186 187/188 189/190 191/192 193/194 195/196 197/198 199/200 201/202 203/204 205/206 207/208 209/210 211/212 213/214 215/216 217/218 219/220 221/222 223/224 225/226 227/228 229/230 231/232 233/234 235/236 237/238 239/240 241/242 243/244 245/246 247/248 249/250 251/252 253/254 255/256 257/258 259/260 261/262 263/264 265/266 267/268 269/270 271/272 273/274 275/276 277/278 279/280 281/282 283/284 285/286 287/288 289/290 291/292 293/294 295/296 297/298 299/300 301/302 303/304 305/306 307/308 309/310 311/312 313/314 315/316 317/318 319/320 321/322 323/324 325/326 327/328 329/330 331/332 333/334 335/336 337/338 339/340 341/342 343/344 345/346 347/348 349/350 351/352 353/354 355/356 357/358 359/360 361/362 363/364 365/366 367/368 369/370 371/372 373/374 375/376 377/378 379/380 381/382 383/384 385/386 387/388 389/390 391/392 393/394 395/396 397/398 399/400 401/402 403/404 405/406 407/408 409/410 411/412 413/414 415/416 417/418 419/420 421/422 423/424 425/426 427/428 429/430 431/432 433/434 435/436 437/438 439/440 441/442 443/444 445/446 447/448 449/450 451/452 453/454 455/456 457/458 459/460 461/462 463/464 465/466 467/468 469/470 471/472 473/474 475/476 477/478 479/480 481/482 483/484 485/486 487/488 489/490 491/492 493/494 495/496 497/498 499/500 501/502 503/504 505/506 507/508 509/510 511/512 513/514 515/516 517/518 519/520 521/522 523/524 525/526 527/528 529/530 531/532 533/534 535/536 537/538 539/540 541/542 543/544 545/546 547/548 549/550 551/552 553/554 555/556 557/558 559/560 561/562 563/564 565/566 567/568 569/570 571/572 573/574 575/576 577/578 579/580 581/582 583/584 585/586 587/588 589/590 591/592 593/594 595/596 597/598 599/600 601/602 603/604 605/606 607/608 609/610 611/612 613/614 615/616 617/618 619/620 621/622 623/624 625/626 627/628 629/630 631/632 633/634 635/636 637/638 639/640 641/642 643/644 645/646 647/648 649/650 651/652 653/654 655/656 657/658 659/660 661/662 663/664 665/666 667/668 669/670 671/672 673/674 675/676 677/678 679/680 681/682 683/684 685/686 687/688 689/690 691/692 693/694 695/696 697/698 699/700 701/702 703/704 705/706 707/708 709/710 711/712 713/714 715/716 717/718 719/720 721/722 723/724 725/726 727/728 729/730 731/732 733/734 735/736 737/738 739/740 741/742 743/744 745/746 747/748 749/750 751/752 753/754 755/756 757/758 759/760 761/762 763/764 765/766 767/768 769/770 771/772 773/774 775/776 777/778 779/780 781/782 783/784 785/786 787/788 789/790 791/792 793/794 795/796 797/798 799/800 801/802 803/804 805/806 807/808 809/810 811/812 813/814 815/816 817/818 819/820 82

者请求索取此类文件和材料。需要指出的是,俄罗斯立法者虽然明确了公民的这个权利,但并没有明确与之相应的权力机关及其公职人员应承担的保障责任。根据《俄罗斯联邦行政处罚法》的第39条规定,对于无法律根据拒绝向公民提供直接涉及公民权利与自由的证明文件和材料,或者没有即时提供这类证明文件和材料;拒绝提供依法应提供的其他信息,或者向公民提供不完整的或不准确的信息,将被处以500到1000卢布的行政处罚。这类案件由调解法官审理,内务机关(警察机关)对这类行政违法行为进行记录。

其次,在参与审理时,公民有权了解与参与和问题有关的证明文件和材料,但涉及国家秘密信息或其他受联邦法律保护的秘密信息除外。同时,公民在行使此权利时不得侵犯他人的合法权利和合法利益。《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》中规定了大量的涉及公民接触国家秘密的限制性规定,根据俄罗斯法学家 . . . 法季扬诺夫的观点,可以将该条款做如下处理:根据该条款的调整范围将这些规定分两个等级。在第一等级范围内确定限制接触的信息或秘密的范围;在第二等级内确定特定人员需要保护的限制他人接触的信息范围<sup>①</sup>。遗憾的是,《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》对此并未做具体说明。

第三,公民对所提出的问题,有权得到审查机构实质性的书面答复以及有权在其书面问题被转至相关权力部门时得到通知。此项公民参与权的规定意义重大,该规定恰恰与公共权力机关或公职人员在保障公民参与权的实现所应负有的职责相对应。

此外,在参与申请审查过程中,公民有权对审查机关做出的审查决定或其不作为的行为进行投诉。

最后,公民还享有随时提出终止参与审查的申请。

为了保障公民参与主体的人身安全,《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第6条第1款规定,公民有权向国家机关、地方权力机关或者公职人员提交参与申请,批评上述机关或者公职人员的活动。对于公民为恢复或保护自己和他人的权利、自由及合法利益所作出的行为,国家机关及其人员不得加以干涉。《俄罗斯联邦公民参与审查程

序法》第6条的第2款还确立了依法保密原则:未经公民同意,在审查公民参与申请时不允许披露其中所包含的信息以及有关公民隐私。向国家机关、地方权力机关或者公职人员转递的书面申请则不属于泄露参与申请书内容的行为。

### 三 俄罗斯公民参与的程序规则及审查机关职责

俄罗斯有关公民参与的申请方式通常采取书面的形式进行。《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第7条详尽规定了对书面参与申请具体的形式要求:公民在其书面申请书中必须指明所要申诉的国家机关或者政府的名称、相关责任人姓名以及有关人员的职务。另外还有自己的姓、名和父称以及有效的邮递地址(可收到审查决议的地址)并应及时地通知有关地址的变动情况。此外,提出建议、声明或者投诉请求应具体明确,签名及日期要书写清楚。

递交到国家机关、地方权力机关或者公职人员的参与申请书依照《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》规定的程序由审查主体进行审议。该法的特色之处,首先在于它明确了公民参与申请的审查主体范围。根据第9条规定,国家机关、地方权力机关及相应的公职人员在其职权范围内,必须对其所收到的参与申请书进行审查。虽然该法没有详细规定国家和地方政府的企业、工会和其他社会组织是否可以作为公民参与申请的审查主体资格,但这决不意味着这些机构可以拒绝受理公民参与的申请和申诉。因为在《俄罗斯内务部和俄联邦检察院有关公民参与申请的审查规则》中明确规定了属于内务部和检察院系统内的教育、科学和其他机构同样具有审查上诉、申请、接待公民参与的义务。

为了防止公民参与审查主体间的相互推诿和不作为,《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》规定了公民参与申请审查时限的具体要求。根据该法第8条、第12条的规定,参与申请审查的期限一般为30天,自登记之日起计算。接到参与申请书

<sup>①</sup> 3/4.: 31N2A3 . . . A 3A3 Aq A2 7AA7E7E° 7 7 AA-3: AAA° KOPII a KK. . . , 2001, . 134.

后的3天内必须对其进行登记。自登记之日起7天内应将参与申请转交给相应的权力机关。如果参与申请被误递到无权解决参与问题的机关,则在15天内必须按照有关国家机关、自治机关或公职人员的函询,提供给有参与申请审查机构所需的文件和资料。此外,如有特殊情况在规定的期限内无法完成参与申请审查的,可以延长参与申请的审查期限,但一般不得超过30天。

公民参与的审查主体的职责规定在《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第10条之中。对公民参与的审查主体的职责问题既有程序上的规制,又有实体权力方面限定。据此,俄罗斯公民参与申请审查机关及其公职人员应当:

——保证客观、全面、及时地审查参与申请,在必要的情况下,提起参与申请的公民可以参与审查工作。

——可以向除法庭、调查机关和预审机关外的其他国家机关、地方权力机关和公职人员索取审查参与申请所必需的证明文件和资料。《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》还规定,不允许行政机关对司法权力机关以及侦查机关索取文件的活动予以干涉。应当指出,这里禁止干涉仅仅针对上述机关审查(调查)涉及参与对象案件的情况,而在除此之外的其他任何情况下,拒绝索取文件应该完全允许,因此这个规定显然存在“瑕疵”之处。

——采取及时有效的措施,旨在恢复或保护公民受到侵害的权利、自由和合法权益。可以肯定地认为,这是整个公民参与审查程序的精髓所在,也是公民参与权保护的核心内容。但在《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》中却缺乏更为详尽的阐释。

——除《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第11条规定的情况外,对参与中所提出问题应给予实质性的书面答复(一般应在参与审查期限内即30天内或者特别期限内即60内完成)。

——在将公民的参与申请书依职权转交给相应的权力机关或公职人员审理时,应通知公民本人。

《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第10条第2款还确定了受理公共参与咨询的权力机关和公职人员的具体职责:受理公共参与咨询的权力

机关和公职人员应在15天内,向正在审查参与申请的机关和公职人员提供他们需要的文件。如果公民的申诉涉及国家秘密信息,那么有关机关在拒绝提供此类信息时,既要依照法律规定的程序,也要遵守现行规范性法律文件所确立的国家秘密信息使用制度中的相关规定。同时,还要遵循一个重要的原则,即俄罗斯联邦宪法法院于1996年3月27日就“公民 . . . 古尔吉扬涅茨、. . . 斯温佐夫、. . . 布格罗夫和 . . . 尼基京提出的关于《俄罗斯联邦国家秘密法》的第1条和第21条合宪性审查的申请”做出的第8- 号裁决中所确定的原则<sup>①</sup>。该原则可表述为:“立法者在确定国家秘密保护手段和方法时,应当对涉密信息采取不同于一般信息保护的手段和方法”。

在确定公民参与申请审查主体义务的同时,《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第11条对公民参与申请的不予受理情况也做了相应的规定和说明:

1. 如果书面参与申请书中没有写明申请人的姓名和用于回复审查结果的邮政地址的,参与申请将不会被受理。俄罗斯学者 . . . 尤金认为,俄罗斯立法者对以匿名的方式的申请明显持否定态度表明,立法者对公民参与的匿名申请人是否基于诚实和善意持保留态度的<sup>②</sup>。但程序法同时规定,在下列情况下也可以接受匿名投诉的:即在公民参与中包含有“关于准备施行、正在施行或已经施行侵权行为的信息及关于施行这些行为的相关人员的信息”。

2. 公民参与中涉及对法院判决不服的内容应当不予受理。法律之所以这样规定,是因为根据三权分立的原则,俄罗斯的司法机关做出的判决是不能通过行政程序进行上诉的。

3. 在审理公民参与时,如果在参与申请书的内容中包含有淫秽或侮辱性的语言以及包含有对参与对象的生命、健康和财产的威胁,国家机关、地方权力机关和公职人员有权对这类申请书可不做答复,并及时通知参与申请人不准滥用法律(《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第11条第3

① ¾.: ÆÏÑóÀ² . . . Á±±À Á¶ Á²¶ÁÁ¶Æ¶¼°¶²¶¶ÁÁÆ±:ÁÁÁ°  
 КООЩ а КК. ., 2001Ө . 134~ 135.  
 ② ¾.: шдкó . . . ²Á±±¶¼°¶¶¹Á± µ± ³ ÁÁ²±Á±  
 ¾¾ÆÁ° // - ш КЪ. 2006, № 29.



邦总统监察局条例》第4条就规定了俄罗斯联邦总统监察局的职责之一,就是对公民参与审查方面的工作进行组织并实施检查和其他监督措施;联邦宪法性法律《俄罗斯联邦人权全权代表法》<sup>①</sup>的第31条规定,根据对损害公民权利与自由的调查和结果分析以及对申请审查结果的总结,全权代表有权“递交关于保障公民权利与自由、完善行政程序的基本意见和建议”;此外,根据俄联邦法律《俄罗斯联邦检察机关法》<sup>②</sup>的第26条之规定,检察机关对俄罗斯各级机关及其公职人员对俄罗斯联邦境内人员和公民权利与自由的维护予以监督。通过对这个规定和《俄罗斯联邦检察机关法》第2章其他条款的总体分析,可以得出如下结论:检察机关在公民参与申请的审查领域的检察监督不具有系统性,它没有将所有的参与审查程序都包括在内,而只是在涉及具体的违法行为时实施个别监督。

有关公民参与主体与审查机关法律责任问题,根据《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第16条的规定,根据法院的判决,对因国家机关、地方权力机关或者公职人员在审查公民参与申请时的非法行动(不作为)所造成的损失和由此所造成的心理伤害,公民有权要求进行赔偿。如果公民在参与申请书中故意谎报虚假情况,那么国家机关、地方权力机关或者公职人员为审查该参与申请而付出的费用,按照法院的判决,应当由参与申请人本人承担。《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第15条还规定了“违反本联邦法的规定的人除了承担因恶意参与造成损失的财产责任外,还将追究责任人的诽谤(根据《俄罗斯联邦刑法典》第129条的规定)和诬告(《俄罗斯联邦刑法典》第306条规定)责任。

## 结 语

俄罗斯公民参与制度是俄罗斯民主政治的重要组成部分之一,也是俄罗斯法治发展社会根据构建的基本方向和价值目标。俄罗斯将公民参与权及其程序规则以立法的形式加以确立,在世界法治国家的立法中还并不多见。

公民参与的法律程序及规则在俄罗斯立法中确立的意义在于:为公民参与的审查提供了系统

的和可靠的法律依据,不仅保障公民享有平等的向权力机关提出参与申请的机会,还统一了参与审查的标准程序、确立了统一的参与审查决定通过模式以及提供公共服务的方法。公民参与的立法保障促成了联邦法律、联邦主体及国家机关主管部委,其中包括检察院机关颁布的规范性法律文件的修正,有利于统一协调相应的管理和监督机制,并把公众参与的理念贯彻到政府公众治理的过程之中。

公民参与成为了俄罗斯国家行政机关作出高质量决策的社会保障基础,也是俄罗斯民众参与国家公共治理和表达其社会诉求的重要途径。同时,公民参与也是俄罗斯民众加强同政府的沟通、满足个人愿望和实现其自身利益的有效手段。通过对公民参与的信息反馈,国家可以充分了解和把握社会舆情,及时发现国家在公共治理中存在的不足及时对公民的社会诉求作出回应。这样,俄罗斯就可以快速地实现国家同社会的密切联系,避免在“官民”的利益博弈中发生冲突和对抗。无疑,从这个意义上来看,俄罗斯公民参与的法律制度构建经验对于完善我国和谐社会构建中亟待解决的“国家与社会利益相互协调”对抗和冲突具有一定的启示作用。

[本文系司法部一般项目《俄罗斯转型期法治根基的构建及对我国的启示》(项目编号09SFB2004)和霍英东教育基金基础性研究课题资助项目(项目编号121088)以及黑龙江大学博士基金项目《俄罗斯法理学的新发展》的阶段性成果之一。]

(责任编辑 张昊琦)

① ¾.: . 1997. N 9. Ä. 1011 (³ Ä¶µ. N 4-ÄÄ 16. 10. 2006 // . 2006Ä № 43. Ä. 4411).

② ¾.: ¶µÄ¾ÄÄ°. . 1992Ä № 8. Ä. 366 (³ Ä¶µ. N 214- ÄÄ 24. 07. 2007 // . N 31. Ä. 4011).