

俄罗斯公职人员财产申报立法:实际效用及未来走向*

——附:俄罗斯联邦相关公职人员财产申报法律规定

龚 兵 杨 震

内容提要:俄罗斯公职人员财产申报立法始于上世纪90年代转型初期,目前已经构建起相对完备的体系,但从实际运行效果上来看,其并未达到遏制与发现腐败的预期目标。导致这一境况的现行制度缺陷主要表现为:申报和公开的财产信息不充分,没能为反腐败提供有效的完整信息;依法定有权主体申请才启动的信息核查机制,不足以约束公职人员诚实地进行申报;社会公众力量参与监督腐败的制度空间有限,事实上对财产申报的监督主要是在体制内进行。最新的监督公职人员收支相符法案,强化了对公职人员支出信息和收入来源信息的管控,加大了对违反财产申报制度的追责力度,但同时也“复制”了既有制度的不足。未来,随着公民权利意识觉醒与政治生态环境变化,建立更为严格的信息核查机制,更多地介入社会外部力量参与监督,将是俄罗斯财产申报立法完善的重点方向。

关键词:俄罗斯 公职人员 财产申报 反腐败 公众监督

龚兵,黑龙江大学法学院讲师。

杨震,黑龙江大学法学院教授。

“腐败不仅影响经济,削弱国家制度,导致国家政府无效率,降低国家投资吸引力,而且重要的是,它直接或间接地侵害作为民主法治国家基本原则的人的自由与权利平等。在没有建立起有效的法律、经济、行政管理和其他规则,没有反腐败斗争机制与程序,以及国家与公民社会没有找到有效的反腐败斗争路径之前,法律与司法面前平等的宪法原则将处于危险之中。”^[1]对于俄罗斯而言,在20世纪90年代就有学者指出,“当下的腐败已不仅仅有别于‘旧的’腐败,现今对于它的发展形成了特别‘有利’的环境:从计划经济向市场经济过渡,

* 本文为2013年黑龙江省教育厅人文社会研究面上项目“俄罗斯土地使用法律制度与中国投资者风险控制”的阶段性成果,并受黑龙江大学研究生创新科研项目资金资助(YJSCX2012-001HLJU)。感谢黑龙江大学法学院博士研究生达莎(俄罗斯籍)为本文写作搜集资料所付出的辛勤劳动。

[1] С. Ю. НАУМОВ КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 25 ДЕКАБРЯ 2008 Г. N 273 - Ф3 “О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ” (Постатейный) Юстицинформ, 2009, С. 5.

出现新的‘游戏规则’,侵蚀传统价值观使得这种不正常现象十分突出与尖锐”。〔2〕在近些年更为严峻的反腐形势下,俄罗斯执政当局初步构建以《俄联邦反腐败法》为基准骨架的反腐败立法体系。这其中,作为反腐重要工具的财产申报制度成为这一立法体系中的重要一环。

一 立法的发展沿革

俄罗斯现行公职人员财产申报体系并不是凭空建立和“白手起家”。早在1992年4月4日俄联邦总统《关于国家公务体系反腐败斗争的命令》和1995年7月31日《关于俄联邦国家机关基础法》中,就要求公职人员申报关于收入、财产和财产性债权债务信息。1997年12月17日《俄联邦政府法》第10条和2004年7月27日《俄联邦文职公务员法》第20条均属于调整公职人员申报财产信息的专门规范。此外,还有若干较低层次的规范性法律文件具体调整财产申报、信息公开与核查。“遗憾的是,在2008以前可以确信地断定,这些命令执行的不好并且没有取得实质性效果。”〔3〕这一阶段公职人员财产申报实践不成功的主要原因之一,就是申报制度的不彻底性。主要表现在:使用并不成熟的信息申报模式,无法确保获取特别有效的信息,如,收入来源信息和财产价值信息;所有财产申报职能均由人事部门承担,但他们却缺乏足够的经验与技能;对所申报信息的核查,只能是在相关护法机关提议的情况下启动。核查机关(人事部门)没有被赋予从银行、税务机关、不动产登记机关获取必要信息的权力,无法就申报信息的真伪进行有效核实。

现行俄罗斯财产申报立法体系构建工作主要完成于近三、四年。2008年12月25日《俄联邦反腐败法》的出台,标志着俄罗斯在与腐败斗争道路上迈出了实质性的一步。该法第8条专门规定财产申报制度,成为俄罗斯财产申报立法的基础性规范。随后,若干规范性法律文件较为密集地出台,对该法中的财产申报规范进行细化和发展。例如,仅在2009年5月18日一天之内,俄罗斯总统梅德韦杰夫就签发了五份专门调整有关公职人员财产申报制度的命令(557号、558号、559号、560号和561号)。除此以外,相关主体和市政组织也依据俄联邦立法制定若干关于财产申报的规范性文件。

现行俄罗斯公职人员财产申报立法在一定程度上对既往财产申报制度进行了细化与发展,其主要变化表现在:

第一,调整财产申报主体范围。改变所有公职人员均需申报财产的做法,而是按照腐败风险而确定应当申报财产的公职职位,同时将国有集团、国家基金和有关国有组织领导人纳入财产申报主体范围之列。

再次明确公职人员配偶、未成年子女有义务申报财产信息。如何确定合理的应申报财产的公职人员的亲属范围,在俄罗斯是一个颇有争论的历史问题。1997年5月15日的总统令规定,建议担任国家职位的人员以及由俄联邦总统任命的国家公务人员申报配偶、子女和其他家庭成员的收入和财产信息。后来,在俄联邦税务局函件中将其细化为配偶、与该公

〔2〕 Мени И. Коррупция на рубеже веков: эволюция, кризис и сдвиг в ценностных представлениях // Международный журнал социальных наук, 1997, № 16. С. 13.

〔3〕 О развитии системы антикоррупционного декларирования в России Доклад НИУ ВШЭ, Москва, сентябрь 2012, г. 16 - 17.

职人员一同生活的子女(包括成年子女)、父母和其他亲属。但在 1998 年的总统令中这一规范被取消,从那时起,便无需申报公职人员亲属的财产信息。^[4] 2008 年《俄联邦反腐败法》(草案)在杜马二读时,这也是讨论最激烈的问题之一,大部分被否决的修改意见都旨在将申报主体扩大到配偶、未成年子女以外的亲属。为此,国家杜马宪法法律与国家建设委员会主席普利金曾表示,这样的做法会设定不确定的人员范围,将导致公职人员要经常询问配偶的弟弟、妹妹的财产状况,这是非常不正确的主体范围。同时他认为,对于特定类别的公职人员(包括俄联邦法官)可以规定较为宽泛的亲属范围。但有意思的是,随后在审议其他有关财产申报立法时,他又表达了反对扩大法官亲属范围的观点。^[5] 总之,无论是要求扩张抑或是缩小申报财产的公职人员的亲属范围均有充分理由,但都难以将其在客观上予以量化。最终,立法规定仅需申报公职人员配偶以及未成年子女的信息。

第二,拓宽财产信息公开途径。2008 年以前的财产信息公开只有一种方式,即全俄大众媒体向国家机关申请获取公职人员财产信息并予以公开,现行规定则强制性要求国家机关在自己的官方网站上公布相关公职人员的财产信息。

第三,扩大申请核查财产信息的主体范围。除国家机关外,各政党和依法登记非政党的全俄社会团体常任领导机关、俄联邦社会院和全俄大众媒体也可以申请启动核查程序。这意味着对公职人员的财产信息核查,不再纯粹是国家机关之间的事,非政府社会外部力量有了参与监督的可能。

第四,为核查财产信息提供必要的权力保障。2011 年 11 月以后,立法取消了核查机关(人事部门)不得获取税务信息和不动产登记信息的限制。“这是在俄罗斯确立申报信息核查制度 14 年后,调查机构第一次可以将申报信息同国家登记簿和商业组织数据库的信息进行比对。”^[6]

二 立法运行与实际效用

(一) 现行俄罗斯财产申报立法运行路径

在俄罗斯财产申报体系中,各级人事部门扮演着关键角色,负责具体组织和接收财产申报、公开申报信息以及核查申报信息的真实性与完整性。此外,俄罗斯检察机关也拥有监督公职人员履行财产申报义务情况的权力,可以依据俄联邦总统令核查公职人员申报的财产信息。

担任国家职位的人员,例如,俄联邦总统、总理、副总理、各部部长等人应于每年 4 月 1 日前申报一个报告期内(上一年度 1 月 1 日至 12 月 31 日)本人及其配偶、未成年子女的收入、财产和财产性债权债务信息。除此之外,列入应当申报财产职位清单的国家公职人员的申报期限为每年 4 月 30 日前。申请担任上述职位清单中职位的公民也应当申

[4] О развитии системы антикоррупционного декларирования в России Доклад НИУ ВШЭ, Москва, сентябрь 2012, г. 49.

[5] С. Ю. НАУМОВ КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 25 ДЕКАБРЯ 2008 Г. N 273 - ФЗ “О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ” (Постатейный) Юстицинформ, 2009, 139.

[6] О развитии системы антикоррупционного декларирования в России Доклад НИУ ВШЭ, Москва, сентябрь 2012, г. 20.

报财产。

公职人员所申报的财产信息应当向公众公开。信息公开主要通过两种途径:一是自法定申报期限届满之日起14日之内,所申报的信息应发布于公职人员所隶属的国家机关官方网站上,这是法定的基本公开方式。二是如果在官方网站上查询不到上述信息,全俄大众媒体可以向国家机关申请获取财产申报信息并予以公开。国家机关应自接到申请之日起7日内提供相关信息,这是辅助性的公开方式。值得注意的是,无论哪种公开方式,所公开的信息并不是全部申报材料。立法规定,可以公开的信息事项仅包括:公职人员、配偶和未成年子女所有和使用的不动产,应标明不动产类型、坐落位置和面积;公职人员、配偶和未成年子女所有的交通工具,应标明类型、品牌,年收入。因此,公开的财产信息实际上都是财产申报材料的简缩版。^[7]

值得关注的是,相关护法机关、其他国家机关、地方自治机关和他们的负责人,包括预防腐败和其他违法行为的联邦国家机关人事部门工作人员或者上述机关人事部门中从事预防腐败和其他违法行为工作的负责人,各政党和依法登记为非政党的全俄社会团体常任领导机关,俄联邦社会院和全俄大众媒体,有权申请启动对某一公职人员的财产申报信息的核查程序,“以书面形式提交充分的信息”是启动这一核查程序的前提和依据。相关主体收到上述“充分的信息”之后,按照人事管理权限由相关国家或市政机关领导人决定,是否对某一公职人员所申报的财产信息进行核查。核查工作由人事部门实施,其可以独立地进行核查,也可以通过向有权进行专门调查活动的国家权力执行机关提出申请获取他们所掌握的信息的方式进行核查。为保障核查能够顺利进行,作出核查决定的领导人有权要求俄联邦检察院、其他联邦国家机关及其地方机构、联邦各主体国家机关、地方自治机关、企业、机构、社会团体提供他们所掌握的相关信息。

公民在就任国家或市政职位时,不申报自己的财产信息以及不申报配偶、未成年子女的财产信息或故意申报不完整、不准确,可以不录取其担任国家或市政职位。对于已经是公职人员的,可以解除其职务。核查结束后,核查报告应当提交给有权任免该职位的领导人,核查报告中应当包括:拒绝任命或者同意任命;缺少追究该公职人员法律责任的依据或追究该公职人员法律责任的建议。有权任免该职位的领导人审查该报告,并根据上述建议作出相应的决定。

(二) 俄罗斯现行财产申报制度的实际效用

以《俄联邦反腐败法》的颁布实施为节点,俄罗斯从2009年开始重新启动新一轮公职人员财产申报。同以往相比,这一轮财产申报实践的收获在于,财产信息公开取得一定突破,利用各级国家机关官方网站公开申报信息成为最有效和最有发展前景的公开方式;社会公众对于财产申报的关注度提升,他们了解公职人员财产信息的机会增大,参与监督腐败的意愿增强。

纵观三年多的财产申报实践,总体来讲,收效远低于预期。比较悲观的评价来自主导和强力推进官员财产申报的时任总统梅德韦杰夫,2012年3月22日,他在召集负责建设开放

[7] 详见:<http://state.kremlin.ru/face/15003> 原俄联邦总统梅德韦杰夫申报的2011年财产信息的查询网址; <http://правительство.рф/docs/18673/> 俄联邦政府成员(包括时任俄联邦政府总结普京)申报的2011年年度财产信息的查询网址; <http://www.arbitr.ru/struct/dohody/sudi/> 俄联邦最高仲裁法院法官申报的2011年度财产信息的查询网址。访问时间:2013年2月20日。

政府的工作小组会议时承认,第一轮官员财产申报几乎没有取得成效。他支持启动第二轮申报活动,但对于第二轮申报能否取得实质性成效并没有信心。^[8] 全俄社会舆论研究中心 2011 年 4 月初的一项民调结果显示,多数俄罗斯人认为梅德韦杰夫倡议的官员及其家属申报财产是有益的举措,但仍存在不足之处。^[9]

俄罗斯第二轮公职人员财产申报实践存在的主要问题以及暴露出的制度缺陷主要体现在:

第一,财产申报信息不真实和不完整的现象普遍,申报制度威慑与约束功能被大大消解。俄罗斯总检察院公布的一份报告显示,2010 年有 6000 名官员因隐瞒真实收入而受到纪律处分。^[10] 伏尔加格勒地区检察机关在核查反腐败立法实施情况时,发现大量地方自治机关市政公职人员申报财产信息违法行为。这些申报违法行为的基本表现形式是所申报的收入、财产低于实际的收入和财产,而且并没有人核查所申报财产信息的准确性和完整性。^[11]

出现上述状况的重要缘由之一是,现行立法不要求各级国家或市政机关人事部门定期核查或抽查申报信息,只有在法定有权的主体提供充分的信息的条件下才有可能启动核查程序。同时,何为“充分的信息”立法并没有明确界定。在这种情况下,核查程序的启动完全取决于这些主体的积极性或者说取决于接受这些“充分的信息”的主体的决定。非常低的被核查机率促使公职人员不认真对待财产申报,并纵容不诚信公职人员申报不实信息。另一个缘由还在于,立法没有明确对公职人员基于不能说明合法收入来源而获取财产的处置措施。解职是现行立法中对于违反财产申报制度的公职人员的唯一追责方式。在这种情况下,相关人员即使被解职,但绝大多数情况下其非法敛财仍会被保留下来。

第二,财产申报信息不充分,无法起到识别、发现公职人员腐败违法行为线索的作用。腐败的核心外观标准并不是财产的多寡,而是以收入与支出不相符为表征的利益冲突。现行财产申报制度,注重搜集公职人员及其家庭成员的收入、财产和财产性债权债务信息,但忽视对财产价值信息、获取这些财产的收入来源信息和支出信息的采集。所以,在这种信息数据结构中,只能了解公职人员财产的实际数量与构成,确认其信息申报是否全面与准确,但无法通过这些信息追踪公职人员与提供其收入和接受其支出的组织或个人的交易脉络,亦无法判定其收支是否相符,进而无法查明是否存在利益冲突和利用职权获取非法利益的情况。结果就是,“三年间通过申报获取的信息无法应用于反腐败”。^[12]

第三,财产信息公开不彻底与不规范,社会公众深入参与腐败治理障碍重重。实践中,俄罗斯不同国家机关在官方网站上所公布的财产信息采用不同样式的申报表格而且分布在网站的不同栏目之中,查找和获取信息需要浪费很多精力;个别国家机关甚至采用不能识别

[8] Медведев: Кампания с декларациями чиновников дала почти нулевой эффект. http://www.gazeta.ru/politics/2012/03/22_a_4101685.shtml, 访问时间:2013 年 1 月 16 日。

[9] 《国外官员财产申报制度成反腐突破口》, <http://world.cankaoxiaoxi.com/2011/0915/2238.shtml>, 访问时间:2013 年 1 月 20 日。

[10] 《俄罗斯 2010 年 6000 名政府官员因瞒报收入受处分》, <http://gb.cri.cn/27824/2011/04/28/5105s3232658.htm>, 访问时间:2013 年 1 月 20 日。

[11] Кирьянов Артем Юрьевич: ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ СВЕДЕНИЙ О ДОХОДАХ И ИМУЩЕСТВЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ Материалы международной заочной научно-практической конференции «СОВРЕМЕННАЯ ЮРИСПРУДЕНЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ» 20 ИЮНЯ 2011 Г.

[12] О развитии системы антикоррупционного декларирования в России Доклад НИУ ВШЭ, Москва, сентябрь 2012, г. 34

的文件格式或者设置独有的程序保护。例如,俄联邦税务局在其官方网站上建立一个可以查询财产申报信息的数据库,但是只有该数据库认可的用户才可以进入查询;另外,立法没有规定所公开的信息在官方网站上保存期限和更新程序,因此所公开的信息要么陈旧要么消失。^[13] 另外,即便查询到公开的财产申报信息也是立法所规定的申报材料缩减版,并不能完全反映财产全貌。需要指出的是,致力于反腐败的非政府组织和公民无权向国家或市政机关申请获取或核查某一公职人员的财产信息,如果他们欲从事这些行为,只能借助于各政党和依法登记非政党的全俄社会团体常任领导机关、俄联邦社会院和全俄大众媒体等等主体的力量。这些问题的存在,形成了一道阻止外部社会力量深入参与腐败治理的立法屏障,增加了监督官员财产申报的难度。

第四,人事部门并不能胜任全部财产申报工作,尤其是核查职能。他们不仅欠缺分析、比对财产信息的能力与经验和手段,而且由于他们隶属于相应国家机关和市政机关,听命于本级机关领导人,也很难保证信息核查的公允性。虽然 2009 年 9 月 21 日俄联邦总统令要求,在不增加人员编制的情况下,在国家机关人事部门内部设立预防腐败和其他违法行为部门,承担核查申报信息的真实性与完整性等职能。但这与以往的模式并没有多少实质性改变,新成立的预防腐败和其他违法行为部门的人员绝大部分还是原来人事部门的人。

三 立法的未来走向

2012 年 5 月普京再次就任总统以后,继续巩固和强化反腐败高压策略。2013 年 1 月 1 日生效的《俄联邦监督国家公职人员(其他人员)收支相符合法》和一系列依据其修订相关财产申报立法的俄联邦总统令,成为最新的财产申报立法成果。这些新颁布的俄联邦法律规定给财产申报制度带来的变化主要表现在:

第一,财产申报模式由单一申报改为混合申报。从 2013 年开始,公职人员除申报收入、财产和财产性债权债务信息外,还应申报自己以及配偶、未成年子女取得土地、其他不动产、交通工具、有价证券、股票的每笔交易支出信息,但只有上述交易总额超过公职人员及其配偶实施交易前三年的总收入才需要申报。同时,还需申报上述交易所需资金的来源信息。2012 年 1 月以来完成的交易也被列入申报范围。

第二,设置对公职人员收支是否相符的核查和分析机制。这是一项重大的变化,因为在此之前,即使公职人员诚实地申报财产,其所拥有的财产超过收入很多倍,他在法律面前也是清白的。他无需作出说明,也不会被追究责任。但 2013 年 1 月 1 日之后,在对公职人员支出信息的核查过程中,核查机关应当确定该公职人员收支是否相符,如果确认其收支明显不符,公职人员可能被解职以及没收非法所得财产。另一处积极变化是,各级人事部门预防腐败和其他违法行为机构在接收公职人员申报的支出信息时,应当分析与核查相关收入信息。这也意味着,公职人员所申报的财产信息将不再被“束之高阁”,而是至少要经过一道初步筛核程序,这在一定程度上也会约束公职人员认真对待财产申报,并有助于提早发现收支不符的线索。

[13] О развитии системы антикоррупционного декларирования в России Доклад НИУ ВШЭ, Москва, сентябрь 2012, г. 540.

第三,确立将超出合法收入之外所取得的财产收归国家所有的追责制度。在核查公职人员支出信息过程中,如果发现其收支明显不相符,应当在核查结束后三日之内将相关资料移交给俄罗斯检察机关。检察机关应当依法向法院提起公诉,要求将公职人员不能证明依据合法收入取得的土地、不动产、交通工具、有价证券、股份等财产收归国有。

要求官员申报支出信息成为俄罗斯社会各界的共识,几无异议,但法律草案审议过程的争论还是非常激烈。该法案在国家杜马二读时,议员们共计提出 155 个修改建议,这其中大部分都是反对党代表提出来的,但国家杜马安全与反腐败委员会建议通过其中的 18 条修改意见。其中,一些重要的修改意见均被否决,例如,关于扩大申报主体的范围,要求公职人员成年子女申报交易信息;增加申报信息内容,建议应当申报艺术品、古董等贵重财物交易信息;扩大有权提出核查公职人员申报交易信息的主体范围以及监督公职人员每年支出信息等等。按照该委员会副主任、统一俄罗斯党(执政党)代表瓦列耶夫的说法,这些建议要么不具有可操作性,不利于法律实践,要么不具有现实性。^[14]而反腐败国际非政府组织“透明国际”俄罗斯中心负责人则认为,仅申报不动产、交通工具、有价证券和股份交易信息并不能满足监督腐败的需要,首要的应当申报奢侈品消费信息,因为“金条、法贝热彩蛋或阿拉伯马并不比不动产和有价证券便宜”。^[15]也有学者认为,将申报支出信息的条件设定为交易总额超过三年总收入并不合理,门槛过高,其会导致公职人员大部分的大额交易信息因达不到申报门槛而无需申报,或诱使其将大额交易分拆。^[16]

申报支出信息立法的通过,从另一个侧面证明,俄罗斯对于公职人员财产申报制度的目标定位,由原来的仅仅致力于发现腐败违法行为,移转为发现腐败违法行为和查明以收支不符为表征的利益冲突并重。这种目标定位的调整,更符合财产申报制度的功能特质,确保财产申报制度发挥最大的效用。现任总理梅德韦杰夫在评价该部法律作用时指出,“其不会导致所有的人立刻成为诚实的人,但是官员和议员在取得某项财产的时候,他会想到,将要求其证实收支相符。”^[17]俄罗斯爱国者党副主席娜捷斯达卡列妮娃认为,“仅仅申报收入并不能判定官员是否利用职权生活。只有比较收入和支出,才可以得出具体的结果。”^[18]

在给予申报支出立法积极评价的同时,我们要注意到,这次立法优化仅是局部性的变化,或者说不是体系性和系统性的变化。申报支出信息立法同样“复制”了现有申报立法中的制度缺陷。例如,没有确立对申报支出信息的定期核查机制,仍然处于“没有申请就没有核查”的状态。有权申请监督公职人员收支是否相符的主体范围没有扩大,最具反腐积极性的非政府组织和活跃的普通公民仍然没有被纳入其中。核查支出信息的职能仍然集中于人事部门,而实践中他们并不具备履行职责的能力和独立地位。与此同时,还出现一个新的情况,

[14] Доходы внуков и родителей чиновников останутся без контроля, http://www.firstnews.ru/articles/gosduma-ostavilavnukov-i-roditeley-chinovnikov-bez-kontrolya/?sphrase_id=258535, 访问时间:2013年2月9日。

[15] Чиновников переведут на трехгодичный минимум, <http://www.kommersant.ru/doc/1907890/print>, 访问时间:2013年2月9日。法贝热彩蛋(俄文:Яйца Фаберже)是由珍贵的金属或是坚硬的石头混合珐琅与宝石来装饰,后来也成为奢侈品的代名词,并且被认为是珠宝艺术的经典之作。

[16] Алексей Конов: Почему чиновники не расскажут о расходах. Часть I <http://www.forbes.ru/sobytiya-column/vlast/104550-chinovniki-ne-rasskazhut-o-rashodah>, 访问时间:2013年2月9日。

[17] Д. Медведев: Декларирование расходов заставит подумать о морали, <http://top.rbc.ru/society/30/10/2012/822596.shtml>, 访问时间:2013年1月28日。

[18] Надежда Корнеева: Новый закон - это реальный шаг в борьбе с коррупцией. <http://www.annnews.ru/news/detail.php?ID=265944>, 访问时间:2013年1月15日。

即,申报支出信息的立法与既有的申报收入、财产和财产性债权债务信息的规定形成了两套不同的申报、公开和核查财产信息的规则,今后将面临着彼此协调或者是否系统整合的问题。

结 语

从更为广阔的视角审视俄罗斯财产申报立法,它既是一种反腐败制度安排,也是一种政治工具,其发展轨迹、现实效用与未来前景始终依存于俄罗斯的政治生态之中。在俄罗斯,普京主导的构建于民主选举体系之上的中央集权模式,是在不根本触及体制内集团利益、稳定既有政治管控格局的前提下,渐进地发展可控的民主与改革。公民权利意识日趋觉醒与社会中间阶层的逐渐强大正在动摇这种政治治理模式的根基。其中,腐败盛行成为现行治理模式备受诟病的缘由之一。在这样的境况下,俄罗斯当局最近加大打击腐败力度,包括通过最新的官员申报支出法案,都是力图挽回持续走低的民众支持率的政治表态。“普京反腐运动的实质,其目的是保住当下权力体制。”^[19]由此,现行财产申报立法中很多制度缺陷并没有得到实质性修正,原因并不在于其有无必要性以及是否具备可操作性,而是在于,其作为政治工具的制度性安排,被裹挟在执政当局的主导下运行,被要求在可控状态下发展,被要求与政治生态环境演变相协同,否则其会变成对既有治理模式的危害。最近,俄罗斯“Прайм”机构开展的关于实施强制性官员申报支出效果的民意调查显示,受访的892人中,70.1%的人认为这一措施不会取得效果。^[20]质言之,俄罗斯财产申报制度的未来发展及其运行效果,取决于申报制度的自身优化,也取决于公民社会发展壮大而导致的制衡力量对比变化,更取决于政治生态环境改变所引发的调整需要。

[**Abstract**] Russian property declarative legislation dated from the 1990s. Nowadays, Russia has constructed a relatively well-developed legal system of officials property declaration, but this system doesn't achieve the goal to suppress and reveal the corruptions. It is because that the insufficiency of declaration and publication of property datum couldn't offer the complete information for anti-corruption, the information inspect system would start only by being applied by entitled subject which couldn't really restrain the officials property declaration, and the general public has a limited right to attend and supervise the anti-corruption system which is supervised by government in fact. The latest bill to supervise officials income strengthens to manage the source of income and make increasing efforts on unlawful property but the defections of the former system are still reserved. With the people's right-consciousness awakening and the changes of the political environment, establishing stricter information inspect system and getting involved by general public would be the future trend of consummation of property declarative legislation in Russia.

(责任编辑:姚 佳)

[19] 方亮:《普京体制走向终结?》,《南风窗》2013年第1期。

[20] 70% россиян не верят, что декларация расходов чиновников снизит коррупцию, http://rapsinews.ru/anticorruption_news/20121207/265690134.html, 访问时间:2013年1月18日。

附：俄罗斯联邦相关公职人员财产申报法律规定*

俄罗斯联邦政府法

(1997 年 4 月 11 日经俄罗斯国家杜马审议通过,1997 年 5 月 14 日经俄罗斯国家联邦委员会批准,经 2012 年 12 月 3 日联邦宪法性法律修订)

第十条 有关俄罗斯政府成员及其配偶、未成年子女的收入、支出和财产信息【本条于 2012 年 12 月 3 日修订】

俄罗斯联邦政府总理、副总理和联邦政府各部部长应在其就职时以及任职以后,每下一财政结算年度的 4 月 1 日前,向俄罗斯联邦税务机关提交作为纳税对象的收入、有价证券及归本人、配偶和未成年子女所有的财产信息,以及有关本人、配偶和未成年子女的财产性债权债务信息。俄罗斯联邦税务机关将这些资料呈送给俄罗斯联邦总统和联邦会议。这些信息可以公开。【本款于 2008 年 12 月 25 日修订】

俄罗斯联邦政府成员按照《俄罗斯联邦关于监督国家公职人员及其他人员收支相符法》和俄罗斯联邦规范性总统令规定的程序,提交:如果交易金额超过本人及其配偶实施交易前三年的总收入,本人及其配偶、未成年子女取得土地、其他不动产、交通工具、有价证券、股票(投资份额、有关组织注册资本中的份额)的每笔交易支出信息。本条第二款规定适用于交易的资金来源信息。

对俄联邦政府成员支出及其配偶、未成年子女支出与俄联邦政府成员及其配偶在交易前三年总收入是否相符的监督,依据俄罗斯总统令规定的程序进行。

俄罗斯联邦总统关于确认被任命国家公职的公民和担任国家公职的联邦国家公职人员应提交有关本人收入、财产和财产性债权债务信息以及配偶、未成年子女收入、财产和财产性债权债务信息的联邦国家机关职位清单的命令

2009 年 5 月 18 日俄罗斯总统第 557 号令批准

(经 2012 年 1 月 19 日第 82 号俄联邦总统令、2012 年 3 月 30 日第 852 号俄联邦总统令修订)

* 本文所附法律规定的校译者为刘洪岩,中国社会科学院法学研究所副研究员。

根据2008年12月25日(第273号)《俄罗斯联邦反腐败法》中第八条的规定:

1. 批准所建议的联邦国家机关职位清单,被任命担任该清单内职位的公民和担任该清单内职位的联邦国家公职人员,应提交本人收入、财产和财产性债权债务信息,以及配偶和未成年子女的收入、财产和财产性债权债务信息。

2. 联邦国家机关领导人应:

(1) 于2009年9月1日前,根据本命令所确认的清单第三章,批准有关联邦国家机关中的具体联邦国家公务职位清单,被任命担任该清单内职位的公民和担任该清单内职位的联邦国家公职人员,应提交本人收入、财产和财产性债权债务信息,以及配偶和未成年子女的收入、财产和财产性债权债务信息;

(2) 使涉及到的联邦国家机关公职人员熟悉本款第(1)项中所规定的清单。

3. 建议俄罗斯联邦主体国家权力机关和地方自治机关,于2009年9月1日前确定俄联邦各主体文职职位和市政职位,被任命担任这些职位的公民和担任这些职位的俄联邦各主体国家文职人员和市政公职人员,应提交本人收入、财产和财产性债权债务信息,以及配偶和未成年子女的收入、财产和财产性债权债务信息。

4. 本命令自正式发布之日起生效。

俄罗斯总统梅德韦杰夫

2009年5月18日于莫斯科克里姆林宫

被任命担任国家公职的公民和担任国家公职的联邦国家公职人员应提交有关本人收入、财产和财产性债权债务信息以及配偶、未成年子女收入、财产和财产性债权债务信息的联邦国家机关职位清单

2009年5月18日俄罗斯总统第557号令批准

(经2012年1月19日第82号俄联邦总统令、2012年3月30日第352号俄联邦总统令修订)

第一章 联邦国家文职机关的职位

1. 属于2005年12月31日第1574号俄罗斯联邦总统关于联邦国家文职机关职位目录命令所批准的联邦国家文职机关职位目录内的联邦国家文职机关高级别职位。
2. 联邦权力执行机关区域机构领导职位和副职位。
3. 由俄罗斯联邦政府任免的联邦文职国家机关的其他职位。

第二章 其他类型联邦国家机关和军事机关的职位

1. 俄罗斯联邦内务部:

- (1) 俄罗斯联邦内务部各副部长；
- (2) 领导人(部门领导):
 - 内务部中心局各部门；
 - 内务部各区域机关；
 - 内务部预审机关；
 - 内务部国家交通管理中心各部门和管理局；
 - 内务部所属科研及教育机构和其分支机构；
 - 内务部医疗卫生和疗养机构；
 - 内务部物资供应管理局；
 - 内务部国外代表处；
 - 内务部内卫管理局；
 - 内务部为完成任务授权建立的其他类型机关和机构；

- (3) 内务部内卫编队和军事指挥官；
- (4) 在本条第(2)、(3)项中所列职务的副职。

2. 俄罗斯联邦民防、重大事件和自然灾害消除部(简称紧急状况部):

- (1) 俄罗斯联邦紧急状况部各副部长；
- (2) 领导人(部门领导):
 - 紧急状况部中心局各部门；
 - 紧急状况部各区域机关；
 - 紧急状况部国家消防局；
 - 紧急状况部小型船只指挥调度中心；
 - 紧急状况部事故救援、搜救、培训和教研机构的；

- (3) 本条第(2)项中所列职位的副职。

3. 俄罗斯联邦国防部:

- (1) 国防部副部长；
- (2) 领导人(部门领导):
 - 国防部部机关及平行机关和其他机关部门；
 - 未列入俄罗斯联邦国防部部机关、平行机关和其他机关部门以内的军事管理中心机关；
 - 军区和其机构各部门军事管理机构；
 - 其他军事管理机构；
 - 国防部区域机构；

- (3) 军事编队指挥官和军团司令；
- (4) 本条第(2)、(3)项所列职务的副职。

4. 俄罗斯联邦机要通信局:(略)

5. 俄罗斯联邦对外侦查局:(略)

6. 俄罗斯联邦国家安全局:(略)

7. 俄罗斯联邦联邦禁毒局:(略)

8. 俄罗斯联邦警卫局:(略)

9. 俄罗斯联邦移民局:(略)

10. 俄罗斯联邦处罚执行局:(略)

11. 俄罗斯联邦专业建筑管理局:(略)

12. 俄罗斯联邦总统特别事务管理局:(略)

13. 俄罗斯联邦海关总署:(略)

14. 俄罗斯联邦检察院:

(1) 总检察院副检察长;

(2) 各联邦主体检察官、军事检察官和其他专业检察官;

(3) 隶属军事检察官和其他专业检察官的城、区检察官;

(4) 领导人:

总检察院总局、处和部门;

总检察院各联邦主体和军事检察院机关和部门;

城、区、军事和其他专门部门检察机关;

(5) 高级检察长和检察长:

总检察院总局、局和部门;

主体检察院和其他军事部门;

(6) 总检察长顾问、高级助手、特殊授权高级助手;

(7) 总检察院第一副总检察长和各位副检察长特殊授权的助手;

(8) 各联邦主体检察长特殊授权的高级助理和助理;

(9) 军事检察院和其他特殊检察院及城区检察长助理和高级助理;

(10) 总检察院科研和教育机构领导;

(11) 本条第(2)、(3)、(4)和第(10)项所列职位的副职。

15. 俄罗斯联邦调查委员会:

(1) 调查委员会第一副主席、副主席和副主席兼军事调查总局局长;

(2) 领导人:

调查委员会总局、局、部门和机关各部门;

调查委员会驻各联邦主体调查总局;俄罗斯联邦调查委员会驻各联邦主体调查局和相当于他们的俄罗斯联邦调查委员会专门调查局和调查部门,包括俄罗斯联邦调查委员会驻各军区、舰队调查局和相当于俄罗斯联邦调查委员会驻各联邦主体调查局的,俄罗斯联邦调查委员会其他军事调查局;

调查委员会跨界调查部门;俄罗斯联邦调查委员会驻各区、市、区域、市区调查部门和相当于他们的俄罗斯联邦调查委员会专门调查部门,包括俄罗斯联邦调查委员会驻军团、兵团、警备区调查部门和相当于俄罗斯联邦调查委员会驻各联邦主体各区、市调查部门的,俄罗斯联邦调查委员会其他军事调查部门;

调查委员会驻各联邦主体调查总局的分局、处、科;调查委员会驻各联邦主体调查局的处、科和相当于他们的俄罗斯联邦调查委员会专门调查局,包括调查委员会驻各军区、舰队的军事调查局和相当于俄罗斯联邦调查委员会驻各联邦主体调查局的调查委员会其他军事调查局;相当于调查委员会驻各联邦主体调查分局的调查委员会调查处的科;

(3) 调查委员会主席的顾问、高级助理、助理和特别高级助理、助理;

(4) 以下人员的高级助理、助理和特别助理：

调查委员会副主席；

调查总局局长；

调查委员会驻各联邦主体调查局和相当于调查委员会专门调查局和专门调查处的领导，包括调查委员会驻各军区、舰队军事调查局和相当于调查委员会驻各联邦主体调查局以及调查委员会其他军事调查部门的人员；

调查委员会区域调查局、调查委员会驻各地区、市和市区调查部门和相当于调查委员会专门调查部门的领导人，包括调查委员会驻军团、兵团、警备区军事调查部门和相当于调查委员会驻各联邦主体各区、市调查部门以及调查委员会其他军事调查部门的人员；

(5) 调查委员会调查机关刑事犯罪侦查员、刑事犯罪高级侦查员、特殊重大案件高级侦查员、特殊重大案件侦查员、高级侦查员、侦查员、检察官、高级检察官、鉴定专家、高级鉴定专家、监察员、高级监察员、专家和高级专家。

(6) 本条第(2)项中所列职位的副职。

16. 俄罗斯联邦总统或俄联邦政府任免的其他类型的联邦文职机关和军事机关的职位。

第三章 与腐败风险相关的联邦国家机关的职位

联邦国家文职机关、军事机关和其他类型的联邦国家机关的职位，依据该职位应履行以下职责：

经常、临时或根据特殊授权，行使政府代表职能或组织管理职能或行政经营职能；

向组织或居民提供国家服务；

从事监督和检查工作；

筹备和决定有关分配预算拨款、补助、政府间转移支付以及限制性资源的分配(配额、频率、内部配置等)；

管理国家资产；

进行政府采购或发放许可证和执照；

保管和分配技术物资资源。

关于申请担任联邦国家公职的公民及联邦国家公职人员提交收入、财产及财产性债权债务信息的规定

2009 年 5 月 18 日俄罗斯总统第 559 号令批准

(经 2010 年 1 月 12 日第 59 号俄联邦总统令、2012 年 3 月 13 日第 297 号俄联邦总统令修订。)

1. 本申报制度旨在规定，申请担任联邦国家公务职位(以下简称“国家公职”)的公民和联邦国家公职人员提交其所得收入、私有财产和财产性债权债务信息，以及配偶、未成年子

女所得收入、私有财产和财产性债权债务信息(以下简称“收入、财产及财产性债权债务信息”)的程序。

2. 申请担任2009年5月18日第557号俄罗斯联邦总统令所确认的职位清单中国家公职的公民(以下简称“公民”)和担任该职位清单中国家公职的联邦国家公职人员(以下简称“国家公职人员”)有义务依据联邦法律申报收入、财产及财产性债权债务信息。

3. 以下人员须按照规定的申报表样式提交收入、财产及财产性债权债务信息:

(1) 公民在被任命为本规定第2条所指出的职位清单中规定的国家公职时;

(2) 担任本规定第2条所指出的职位清单中规定的国家公职的人员(俄罗斯联邦总统办公厅中的国家公职除外),在每报告年度下一年的4月30日前提交;

(3) 担任本规定第2条所指出的职位清单中规定的,俄罗斯联邦总统办公厅国家公职的国家公职人员,在每报告年度下一年的4月1日前提交。

4. 公民在被任命为国家公职人员时提交:

(1) 向其颁发担任国家公职证书时上一年度内的本人所有来源取得的收入信息(包括从前和现在工作岗位收入、退休金、津贴及其他收入),以及截止于向其颁发担任国家公务职位证书时当年度上月1日,本人私有的财产和财产性债权债务信息。

(2) 向其颁发担任国家公职证书时上一年度内配偶和未成年子女的所有来源取得的收入信息(包括工作岗位收入、退休金、津贴及其他收入),以及截止于向其颁发担任国家公职证书时当年度上月1日,配偶和未成年子女私有的财产和财产性债权债务的信息。

5. 国家公职人员每年应提交:

(1) 每报告年度(1月1日至12月31日)内本人所有来源收入信息(包括生活费、退休金、津贴及其他收入),以及到报告期结束前私有财产和财产性债权债务的信息;

(2) 每报告年度(1月1日至12月31日)内配偶及未成年子女所有来源收入信息(包括工资、退休金、津贴及其他收入),以及到报告期结束前私有财产和财产性债权债务的信息;

6. 担任不属于2009年5月18日第557号俄罗斯联邦总统令所确认的职位清单之内的联邦国家公务职位的联邦国家公职人员,申请担任该职务清单内国家公务职位的,依照本规定第2条、第3条第(1)款和第4条提交上述信息。

7. 按照联邦国家机关领导人规定的程序向联邦国家机关人事部门提交收入、财产及财产债权债务信息。

申请担任由俄罗斯联邦总统任免或根据俄罗斯联邦总统提名任免的国家公务职位的公民,和申请担任由俄罗斯联邦总检察长提名任命的俄罗斯联邦第一副总检察长和副总检察长职位的公民,以及担任上述国家公职的国家公职人员,他们所提交的收入、财产及财产性债权债务信息,由联邦国家机关人事部门上报到俄罗斯联邦总统办公厅国家职位与人事局。

拟担任由俄罗斯联邦政府直接任命的国家公职的公民和担任这些职位的国家公职人员,他们所提交的收入、财产及财产性债权债务信息,由联邦国家机关人事部门上报到俄罗斯联邦政府确定的俄罗斯联邦政府办公厅所属部门。

8. 如果公民或者国家公职人员发现,在本人向联邦国家机关人事部门申报的收入、财产及财产债权债务信息中,存在某些信息没有体现或没有完全体现或存在错误的情况,有权按照本规定所规定的程序提交核准后的信息。

国家公职人员可以在本规定第 3 条第(2)或第(3)款规定的期限结束后三个月内提交核准后的信息。

9. 由于客观原因,国家公职人员未提交其配偶和未成年子女的收入、财产及财产债权债务信息,此种情况应给予相应的遵守联邦国家公职人员公务行为要求与调整利益冲突委员会审查。

10. 对公民和国家公职人员按照本规定所提交收入、财产及财产债权债务信息的可靠性和完整性的审核,依照有关俄罗斯联邦立法进行。

11. 公民和国家公职人员按照本规定提交的收入、财产及财产债权债务信息属于保密信息,如果联邦法律未将其列为国家秘密。

这些信息应提交给联邦国家机关领导人和有权任免该国家公职人员职位的联邦国家机关其他官员,以及在联邦法律所规定的情况下提供给其他官员。

12. 国家公职人员及其配偶和未成年子女的收入、财产及财产性债权债务信息,依据 2009 年 5 月 18 日第 561 号俄罗斯联邦总统令规定的程序,公布在相应联邦国家机关官方网站上,如果在相应联邦国家机关的官方网站上缺少这些信息,可以根据全俄大众媒体的申请提供给他们予以公开。

13. 负责有关收入、财产及财产债权债务信息方面工作的联邦国家公职人员,如果故意泄露信息或者将其用于俄联邦立法规定以外的目的,依俄联邦立法承担责任。

14. 依据本规定,公民和本规定第 6 条规定的联邦国家公职人员在任命国家公务职位时提交的,和联邦国家公职人员每年提交的收入、财产及财产性债权债务信息,以及对这些信息可靠性和完整性审核结果都将一并归入国家公职人员个人业绩当中。

如果公民或者本规定第 6 条中规定的联邦国家公职人员,在向联邦国家机关人事部门提交有关本人及其配偶和未成年子女的收入、财产及财产性债权债务信息之后,未能被任命担任 2009 年 5 月 18 日第 557 号俄罗斯联邦总统令所确认的职位清单中的国家公务职位,在本人提出书面申请之后则可以将申报表及其他材料一并返还。

15. 不提交或者故意提交虚假的收入、财产及财产性债权债务信息的,公民不能被任命担任国家公务职位,国家公职人员将被解除国家公务职位或根据俄联邦立法给予其他纪律处分。

俄罗斯联邦关于监督国家公职人员及其他人员 收支相符法

联邦法第 230 号

(2012 年 11 月 23 日国家杜马通过,2012 年 11 月 28 日联邦委员会批准。)

第一条

本联邦法律旨在反腐败,为监督国家公职人员(其他人员)及其配偶、未成年子女的支出与本人及其配偶实施交易行为的前三年总收入是否相符(以下简称“监督支出”)规定法

律基础和组织基础,确定被监督支出的人员范围、监督支出程序和将不能提供信息证明是基于合法收入取得的财产收归俄联邦国家所有的机制。

第二条

1. 本联邦法律将以下人员确定为监督支出对象:

(1) 任命为(担任)以下职位的人员:

- a. 联邦宪法性法律或联邦法律对其没有规定其他监督支出程序的俄联邦国家职位;
- b. 俄联邦中央银行(以下简称“俄罗斯银行”)董事会成员职位;
- c. 俄联邦各主体国家职位;
- d. 市政常设职位;
- e. 俄联邦总统规范性法律文件规定清单之内的联邦国家机关职位;
- f. 俄联邦各主体法律及其他规范性法律文件规定清单内的俄联邦各主体文职职位;
- g. 俄联邦各主体法律和其他规范性法律文件及市政规范性法律文件规定清单之内的市政职位;
- h. 俄罗斯银行董事会批准清单之内的俄罗斯银行中的职位;
- i. 俄联邦规范性法律文件规定清单之内的国有集团中的职位;
- j. 俄联邦规范性法律文件规定清单之内的俄联邦养老基金、社保基金、强制性医保基金中的职位;
- k. 俄联邦规范性法律文件规定清单之内的,根据联邦法律由俄联邦设立的其他组织中的职位;

l. 联邦国家机关规范性法律文件规定清单之内的,在为完成联邦国家任务而设立的组织中,根据劳动合同工作的部分职位。

(2) 本款第(1)项所规定职位人员的配偶及未成年子女。

2. 对俄联邦总统、俄联邦政府成员、俄联邦议会联邦委员会成员、俄联邦议会国家杜马议员、法官、俄联邦各主体国家权力立法(代表)机关议员及上述人员配偶、未成年子女的支出进行监督,依据本联邦法律、联邦宪法性法律、联邦法律、规定担任上述职位人员地位的俄联邦各主体法律和其他规范性法律文件、俄联邦总统规范性法律文件和俄联邦其他规范性法律文件规定的程序进行。

第三条

1. 任命为(担任)本联邦法律第二条第1款第(1)项规定职位的人员,如果交易金额超过自己及配偶实施交易前三年总收入,需提交自己及配偶、未成年子女取得土地、其他不动产、交通工具、有价证券、股份(投资份额、有关组织注册资本中的份额)的每笔交易支出信息以及完成上述交易的资金来源信息。

2. 本条第(1)款所规定的信息,依据俄联邦总统规范性法律文件、联邦权力执行机关规范性法律文件、联邦各主体法律及其他规范性法律文件、市政规范性法律文件和俄罗斯银行、俄联邦养老基金、社保基金、强制性医保基金规范性文件,国有集团及依据联邦法律由俄联邦设立的其他组织内部规范性文件所规定的程序提交。

第四条

1. 被任命为(担任)本联邦法律第二条第1款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女取得土地、其他不动产、交通工具、有价证券、股份(投资份额、有关组织注册资本中

的份额)交易支出金额,超过实施交易前三年内该人员及其配偶总收入的详细信息,是作出对该公职人员的支出,及其配偶、未成年子女的支出进行监督决定的依据。以下部门、人员按规定程序,以书面形式提交上述信息:

(1) 护法机关、其他国家机关、地方自治机关,国家机关和地方自治机关、俄罗斯银行、国有集团、俄联邦养老基金、社保基金、强制性医保基金、依据联邦法律由俄联邦设立的其他组织、为完成联邦国家机关任务而设立的组织的负责人和为预防腐败及其他违法行为相关部门的工作人员;

(2) 各政党和依法注册的其他非政党全俄社会团体的常设领导机关;

(3) 俄联邦社会院;

(4) 全俄大众媒体。

2. 匿名信息不能成为作出对任命为(担任)本法第二条第 1 款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女支出进行监督决定的依据。

3. 俄联邦总统确定的负责人、联邦国家机关领导人或其授权的负责人、俄联邦各主体高级官员(俄联邦各主体最高权力执行机关领导人)或其授权的负责人、俄罗斯银行行长或其授权的负责人,国有集团、俄联邦养老基金、社保基金、强制性医保基金及依据联邦法律由俄联邦设立的其他组织的领导人或其授权的负责人,向本条第 1 款规定的人员告知所作出的决定。

4. 监督任命为(担任)本联邦法律第二条第 1 款第(1)项规定职位的人员支出及其配偶、未成年子女支出包括:

(1) 要求其提供以下有关信息:

a. 该人员及其配偶、未成年子女取得土地、其他不动产、交通工具、有价证券、股票(投资份额、在有关组织中的注册资本份额)时的每笔交易信息,如果交易金额超过该人员及其配偶交易前三年总收入;

b. 完成本项 a 小项所列交易的资金来源。

(2) 审核本法第三条第 1 款和本款第(1)项所规定信息的准确性和完整性;

(3) 确定该人员及其配偶、未成年子女取得土地、其他不动产、交通工具、有价证券、股份(投资份额、有关组织注册资本中的份额)的每笔交易支出与他们的总收入是否相符。

第五条

1. 俄联邦总统确定的负责人有权决定,对任命为(担任)本法第二条第 1 款第(1)项 a、b 小项所规定的职位、由俄联邦总统或俄联邦政府任免的本法第二条第 1 款第(1)项 e、i、j、k 小项所规定的职位、俄联邦联邦议会联邦委员会办公厅、俄联邦联邦议会国家杜马办公厅、俄联邦中央选举委员会办公厅、俄联邦审计署办公厅主任和副主任职位的人及其配偶、未成年子女的支出进行监督。

2. 联邦国家机关领导人或其授权的负责人有权决定,对任命为(担任)本法第二条第 1 款第(1)项 e、l 小项所规定的职位人员(担任由俄联邦总统或俄联邦政府任免的职位、俄联邦联邦议会联邦委员会办公厅、俄联邦联邦议会国家杜马办公厅、俄联邦中央选举委员会办公厅、俄联邦审计署办公厅主任和各位副主任职位的人员除外)及其配偶、未成年子女的支出进行监督。

3. 俄联邦各主体高级官员(俄联邦各主体最高国家权力执行机关领导人)或被其授权

的负责人有权决定,对担任本联邦法律第二条第1款第(1)项c、d、f和g小项所规定职位人员及其配偶、未成年子女的支出进行监督。

4. 俄罗斯银行行长或其授权的负责人有权决定,对担任本联邦法律第二条第1款第(1)项h小项所规定职位人员及其配偶、未成年子女的支出进行监督。

5. 国有集团、俄联邦养老基金、社保基金、强制性医保基金及依据联邦法律由俄联邦设立的其他组织领导人或被其授权的负责人有权决定,对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项i-k小项所规定的职位人员(担任由俄联邦总统或俄联邦政府所任免职位的人员除外)及其配偶、未成年子女的支出进行监督。

6. 对任命为(担任)本法第二条第1款所规定职位人员及其配偶、未成年子女支出实施监督的决定,应依据俄联邦总统规范性法律文件、联邦权力执行机关规范性法律文件、联邦各主体法律及其他规范性法律文件,俄罗斯银行、俄联邦养老基金、社保基金、强制性医保基金规范性文件,国有集团及依据联邦法律由俄联邦设立的其他组织的内部规范性文件规定的程序,分别针对某一公职人员以书面形式作出。

第六条

1. 俄联邦总统确定的联邦国家机关(联邦国家机关部门),对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项a、b小项所规定的职位、由俄联邦总统或俄联邦政府任免的本法第二条第1款第(1)项e、i、j、k小项所规定的职位、俄联邦联邦议会联邦委员会办公厅、俄联邦联邦议会国家杜马办公厅、俄联邦中央选举委员会办公厅、俄联邦审计署办公厅主任和副主任职位的人及其配偶、未成年女的支出进行监督。

2. 预防腐败及其他违法行为联邦国家机关人事部门分部(联邦国家机关人事部门负责人负责预防腐败及其他违法行为工作的负责人),对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项e和l小项所规定的职位人员(担任由俄联邦总统或政府任免的职位,俄联邦联邦议会联邦委员会办公厅、俄联邦联邦议会国家杜马办公厅、俄联邦中央选举委员会办公厅、俄联邦审计署办公厅主任和各位副主任职位的人员除外)及其配偶、未成年子女的支出进行监督。

3. 由俄联邦主体法律及其他规范性法律文件规定的俄联邦各主体国家机关(国家机关部门或上述机关中负责预防腐败及其他违法行为工作的负责人),对担任本法第二条第1款第(1)项c、d、f和g小项所规定的职位人员及其配偶、未成年子女的支出进行监督。

4. 俄罗斯银行所确定的俄罗斯银行下设部门(被授权的俄罗斯银行负责人),对担任本法第二条第1款第1项h小项所规定的职位人员及其配偶、未成年子女的支出进行监督。

5. 国有集团、俄联邦养老基金、社保基金、强制性医保基金及依据联邦法律由俄联邦设立的其他组织,他们的预防腐败及其他违法行为部门(负责预防腐败及其他违法行为工作的负责人),对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项i-k小项所规定的职位人员(担任由俄联邦总统或俄联邦政府任免职位的人员除外)及其配偶、未成年子女的支出进行监督。

第七条

1. 本法第六条所规定的国家机关(国家机关部门)、部门或负责人(以下简称“负责预防腐败及其他违法行为的机关、部门和负责人”),应在接到对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员及其配偶和未成年子女的支出进行监督决定的两个工作日内,以书面形式告知该人所作出的决定以及必须提交本联邦法律第四条第4款第(1)项所规定的信息。告知内容应包括,关于提交、审核这些信息准确性和完整性的程序。如果任命为

(担任)本联邦法律第二条第 1 款第(1)项所规定职位的人员,依据本联邦法律第九条第 2 款第(3)项提出申请,则应自提出申请之日起七个工作日内(如有正当理由,可与当事人协商期限)与之进行会谈,在会谈过程中应就他关注的问题作出说明。

2. 对本法第三条第 1 款和第四条第 1 款第(1)项规定的信息准确性与完整性的审核,由负责预防腐败及其他违法行为的机关、部门和负责人,依据俄联邦总统规定的程序,独立地进行,或通过向有权进行专职调查活动的联邦权力执行机关申请提供,其所掌握的申报这些信息人员及其配偶、未成年子女的有关收入、支出、财产和财产性债权债务信息的方式进行。

第八条

1. 本法第三条第 1 款和第四条第 4 款第(1)项所规定的信息和依据本法所提交的信息,属于受限获取信息。如果联邦法律将其列为国家秘密,则根据俄联邦国家秘密法而受到保护。

2. 不允许利用本法第三条第 1 款、第四条第 4 款第(1)项规定的信息和依据本法所提交的信息,用于认定和确定提交信息人员及其配偶、未成年子女支付能力,用于直接或间接向社会团体、宗教组织、其他组织基金或为个人利益募集捐款。

3. 恶意散布本法第三条第 1 款、第四条第 4 款第(1)项规定的信息和依据本法所提交的信息的人员,或将这些信息用于联邦法律规定目的以外的人,应依据俄联邦立法承担相应责任。

4. 任命为(担任)本法第二条第 1 款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女取得土地、其他不动产、交通工具、有价证券、股份(投资份额、有关组织注册资本中的份额),如果交易金额超过该人员及其配偶实施交易前三年总收入,其依据本法所提交的每笔交易资金来源信息,发布在联邦国家机关、俄联邦各主体国家机关、地方自治机关、俄罗斯银行、国有集团、俄联邦养老基金、社保基金、强制性医保基金及依据联邦法律由俄联邦设立的其他组织的官方网站上,和按照俄联邦总统规范性法律文件、俄联邦其他规范性法律文件、俄罗斯银行规范性文件规定的程序,遵照俄联邦关于国家秘密和保护私人资料立法,提供给大众传媒用于公开。

第九条

1. 任命为(担任)本法第二条第 1 款第(1)项规定职位的人员,在对其和配偶、未成年子女支出进行监督时,应提交本联邦法律第四条第 4 款第(1)项所规定的信息。

2. 任命为(担任)本法第二条第 1 款第(1)项规定职位的人员,在对其和配偶、未成年子女支出进行监督时,享有如下权利:

(1) 以书面形式提交解释说明:

a. 针对获取本法第四条第 1 款第(1)项规定的有关信息;

b. 在核查本法第三条第 1 款、第四条第 1 款第(1)项及第 4 款规定的信息准确性和完整性的过程中以及核查结果;

c. 关于本人及其配偶、未成年子女用于进行本法第四条第 4 款第(1)项 a 小项所规定交易的收入来源。

(2) 提交补充资料并以书面形式提交解释说明;

(3) 向负责预防腐败及其他违法行为的机关、部门或负责人提出申请,就监督本人和配

偶、未成年子女支出有关问题与之进行会谈。该申请必须得到满足。

3. 对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女支出进行监督期间,可以按照规定程序停止该人职务,停职期限自作出监督决定之日起,不能超过60日。作出监督支出决定的人员可以将上述期限延长至90日。暂停职务期间保留其职位薪资待遇。

第十条

负责预防腐败及其他违法行为的机关、部门和负责人应当:

(1) 对根据本法和2008年12月25日联邦《反腐败法》(273号)所获取的,任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女的有关收入、支出、财产和财产性债权债务信息进行分析;

(2) 接收依据本法第三条第1款所提交的信息。

第十一条

1. 负责预防腐败及其他违法行为的机关、部门和负责人在对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女支出进行监督时,应当:

(1) 从该人员获取本法第四条第1款第(1)项规定的信息;

(2) 若该人员提交了本法第九条第2款第(3)项规定的申请,则应与其进行会谈。

2. 负责预防腐败及其他违法行为的机关、部门和负责人,在对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女支出进行监督时,有权:

(1) 依据自己的提议与该人进行会谈;

(2) 研究该人员提交的补充资料;

(3) 获取该人员就其提交信息和资料的解释说明;

(4) 按规定程序,向俄联邦检察机关、其他联邦国家机关、俄联邦各主体国家机关、联邦权力执行机关区域机构、地区自治机关、社会团体及其他组织申请,获取他们所掌握的该人员及其配偶、未成年子女的收入、支出、财产、财产性债权债务以及收入来源等信息。负责预防腐败及其他违法行为的机关、部门和负责人,在本项中所规定的提交申请权限,由俄联邦总统规定;

(5) 询问有关公民并经他们同意获取相关信息。

3. 收到本条第2款第(4)项所规定申请的有关机关和组织领导人,应依据联邦法律及俄联邦其他规范性法律文件组织完成,并按规定程序提交申请查询的信息。

第十二条

1. 俄联邦总检察长及其下属检察官,根据俄联邦总统、俄联邦总理或俄联邦总统所确定的负责人的决定,可以对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女的支出进行监督。

2. 俄联邦总检察长及其下属检察官,依据本法和俄联邦总统规范性法律文件规定的程序,对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项所规定职位的人员及其配偶、未成年子女的支出进行监督。

第十三条

1. 负责预防腐败及其他违法行为的机关、部门或负责人,将对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女支出监督结果报告,提交给作出监

督支出决定的人员。

2. 作出对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女支出实施监督决定的人员,可以建议有关遵守公务行为要求和调整利益冲突委员会,在其会议上认真研究支出监督结果。

3. 作出对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女支出实施监督决定的人员:

(1) 将监督支出结果相应地汇报给俄联邦总统、俄联邦总理、联邦国家机关领导人、俄联邦各主体高级官员(俄联邦各主体最高国家权力执行机关领导人)、其他国家机关领导人、俄罗斯银行行长,国有集团、俄联邦养老基金、社保基金、强制性医保基金以及根据联邦法律由俄联邦设立的其他组织或者为完成联邦国家机关任务所设立的组织的领导人;

(2) 必要时,可向检察机关或者其他有相应权限的国家机关,提出追究该人员法律责任的建议或移转在监督支出结果中所获得的材料。

4. 俄联邦总统、俄联邦总理、联邦国家机关领导人、俄联邦各主体高级官员(俄联邦各主体最高国家权力执行机关领导人)、其他国家机关领导人,俄罗斯银行行长,国有集团、俄联邦养老基金、社保基金、强制性医保基金以及根据联邦法律由俄联邦设立的其他组织或者为完成联邦国家机关任务所设立的组织的领导人,在作出针对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位人员的法律责任措施决定时,在自身权限范围内有权考虑有关遵守公务行为要求和调整利益冲突委员会的建议。

第十四条

在遵守俄联邦国家秘密法的情况下,应向任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定的职位的相关人员告知,对其本人及配偶、未成年子女支出进行监督的结果。

第十五条

经作出监督支出决定的人员同意,在遵守俄联邦关于国家秘密、保护个人资料立法情况下,负责预防腐败及其他违法行为的机关、部门或负责人,将对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女支出监督结果信息,送达给机关和组织(他们的负责人)、政党、社会团体、俄联邦社会院和大众媒体,这些主体所提供的信息是实施监督支出的依据,同时将此信息告知任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员。

第十六条

1. 任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员不履行本法第三条第1款和第九条第1款所规定的义务,即构成违法行为。

2. 对实施本条第1款规定的违法行为的人,应按照规定程序免去其被任命(担任)的职位,解除其在国家或市政机关、俄罗斯银行、国有集团,俄联邦养老基金、社保基金、强制性医保基金及根据联邦法律由俄联邦设立的其他组织或为完成联邦国家机关任务所设立的组织中的工作。

3. 在针对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女支出实施监督的过程中,如发现证明该公职人员及其配偶、未成年子女支出与总收入不符的情况,则作出实施监督支出决定的人员在监督支出结束三日内将监督支出结果中的材料,移交给俄联邦检察机关。

4. 如果在针对任命为(担任)本法第二条第1款第(1)项规定职位的人员及其配偶、未成年子女支出实施监督的过程中,发现犯罪、行政违法行为及其他违法行为线索的,则做出实施监督支出决定的人在监督支出结束三日内,将监督支出结果中的材料,移交给行使相应职权的国家机关。

第十七条

俄联邦总检察长及其下属检察官,在接到本法第十六条第3款所规定的材料时,应依照民事诉讼程序向法院申请,将任命为(担任)本联邦法律第二条第1款中规定职位的人员不能证明用合法收入取得的土地、其他不动产、交通工具、有价证券、股份(投资份额、在有关组织中的注册资本份额)收归俄联邦所有。

第十八条

1. 本法自2013年1月1日起生效。
2. 本法第三条第1款所规定的义务适用于2012年1月1日后的交易。

俄联邦总统 普京 V.

2012年12月3日

莫斯科 克里姆林宫

征订启事

《环球法律评论》通过全国邮局进行订阅,零售也可以汇款至下列地址:北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦A座1403室期刊运营中心;收款人:社会科学文献出版社期刊运营中心;电话:010-59366555、010-59366565。