

俄罗斯行政检察制度研究

刘天来

摘要:当代俄罗斯行政检察制度由法律执行情况检察监督、行政违法行为检察监督、行政诉讼检察监督三部分构成。俄罗斯行政检察的理论以检察监督的基本理论为基础,结合三部分内容的专门理论构建而成。法律执行情况检察监督分为法律执行检察监督以及遵守人和公民的权利与自由检察监督两部分。在行政违法行为检察监督中,检察机关对公务人员的行政违法行为以及行政违法案件的提起、审理和裁决实行监督。在行政诉讼检察监督方面,检察机关有权提起行政诉讼,在诉讼过程中提交结论以及对各审级法院的裁决提出抗诉。我国行政检察应将规范性法律文件纳入行政检察监督范围,增加行政检察的监督手段,加强检察机关对公民个人权利的保护。

关键词:行政检察 检察监督 俄罗斯法

中图分类号:DF3(512) 文献标识码:A 文章编号:1673-8330(2019)03-0126-14

DOI:10.13893/j.cnki.bffx.2019.03.012

尽管我国的检察制度在很大程度上借鉴自苏联,但是我国行政检察制度的内涵与俄罗斯行政检察制度的内涵却很不相同。我国通行的行政检察概念指的是检察机关监督行政诉讼的制度和活动,^①即将行政检察局限于诉讼领域,视其为与刑事诉讼检察、民事诉讼检察并列的三大诉讼监督领域之一。^②而当代俄罗斯行政检察制度除了包括监督行政诉讼之外,还包括对公共行政行为进行监督的内容。在中央大力推进依法治国和新一轮司法改革的背景下,我国行政检察制度的内涵也在不断扩大,比如行政公益诉讼制度、行政执法监督制度的确立等。因此,考察与我国检察制度有着深厚历史渊源的当代俄罗斯行政检察制度,对改革和完善我国行政检察制度无疑具有非常重要的现实价值和借鉴意义。有鉴于此,笔者拟从法律执行情况检察监督、行政违法行为检察监督、行政诉讼检察监督入手,逐一剖析当代俄罗斯行政检察制度。^③

[作者简介]刘天来,中国社会科学院拉丁美洲研究所助理研究员,法学博士。

① 张步洪《行政检察基本体系初论》,载《国家检察官学院学报》2011年第2期,第52页。

② 肖金明《构建、完善和发展我国行政检察制度》,载《河南社会科学》2011年第6期,第6页。

③ 本文将当代俄罗斯行政检察制度划分为三部分,遵循俄罗斯学者对当代俄罗斯检察监督的划分,主要是依据法律的划分。由于历史原因,俄罗斯涉及行政检察的法律结构有其特殊性,《行政违法法典》和《行政诉讼法典》是俄罗斯行政法中的基石,两部法典分别独立地调整不同的内容,所调整的检察监督的内容也自成一体,故单独列为两部分。其余的划分为法律执行情况检察监督,其中又根据《检察院法》第三编第二、三章对检察机关监督职能的二分法再整合成法律执行监督、遵守人和公民的权利与自由监督两部分。俄罗斯学者如沃罗宁(Воронин О. В.)认为《检察院法》第三编单独划分,以及将行政违法行为和行政诉讼排除在外便是行政检察划分为三部分内容的依据。克留科夫(Крюков В. Ф.)等学者也将遵守人和公民的权利和自由的检察监督视为法律执行情况监督,许多俄罗斯学者同样是遵循这种划分方式。因此,笔者将俄罗斯行政检察制度划分为法律执行情况检察监督、行政违法行为检察监督、行政诉讼检察监督三部分。

一、俄罗斯行政检察理论基础

俄罗斯行政检察的理论渊源和理论基础都是检察监督,也即俄罗斯法学史上源远流长的“一般监督”(общий надзор)。俄罗斯行政检察的理论是以检察监督基本理论为基础和底色,由法律执行情况检察监督、行政违法行为检察监督、行政诉讼检察监督三部分相对独立的子理论构成。因此,探究俄罗斯行政检察的理论基础,必须同时对检察监督基本理论的内涵进行考察。

(一) 检察监督与行政检察基本理论

俄罗斯检察监督在俄罗斯法学上被称为“一般监督”。关于它的实质和意义,巴斯科夫(Басков В. И.)的观点能很准确地诠释,“对国家管理领域和行政机关准确和统一地执行法律实施监督”^④“一般监督的对象应是准确而统一地执行法律,其标准是:有法律施行的地方,就应该有一般监督”。^⑤梅尔尼科夫(Мельников Н. В.)等将当代俄罗斯检察监督的内容概括为护法、执法和其他活动的综合。^⑥也有学者认为护法和执法的活动两者构成了检察监督的内容。^⑦就检察监督的基本理论而言,检察监督分为保护性监督和恢复性监督,合法性是检察监督的核心及活动原则,评价检察监督的主要标准是效率和质量。一般监督的内容在不同时期有不同的侧重点。根据《开展对法律的执行、人和公民的权利与自由的遵守的检察监督令》,现阶段俄罗斯检察机关检察监督的侧重点是对法律文件合法性、遵守人和公民的权利与自由(以下简称“人权”)、经济和生态安全领域的监督和预防犯罪现象。^⑧

就检察监督范围而言,当代俄罗斯检察机关监督的对象并不限于国家机关,还囊括社会组织、商业和非商业组织等。《民法典》第1条排除了检察机关对民事法律关系的监督,因此国家机关的商业行为被排除在检察监督的范围之外。^⑨就行政检察而言,除了行政诉讼外,俄罗斯行政检察只在具体类别的法律关系中实施监督,比如行政法律关系。行政诉讼检察监督是2015年第一部专门调整行政诉讼的《行政诉讼法典》(以下简称《行诉法典》)施行之后才获得共识。此前俄罗斯的行政诉讼适用《民事诉讼法典》或者《仲裁程序法典》,俄罗斯法学理论上对将其归为行政检察的内容存在争议。

俄罗斯法学理论特别注意将检察监督与其他监督相区分,这种区分同时也是行政检察与其他监督特别是与行政监督相区分的理论基础。苏联时期,法学理论认为检察监督具有最高性、有限介入性和对被监督主体评价的排他性。当代俄罗斯法学理论将最高性予以否定,认为检察监督是监督(контроль)的一种特殊形式,与其他监督不同之处在于检察监督是一种独立的法律现象,由专门的、独立的国家机关行使,对被监督者进行合法性评价。^⑩沃罗宁(Воронин О. В.)认为,行使监督权力时,检察机关不得介入业务活动,不得代替其他机关行使职权,展开检察原则上是检察机关获知存在违法现象,使得检察监督与其他机关的命令性、管理性、行政监督性的行为相区分而不混同,^⑪明确了检察监督的界限。

④ См.: Басков В. И. Курс прокурорского надзора. М.: Зерцало, 1998. С. 113.

⑤ 前引④,第118页。

⑥ См.: Мельников Н. В. Прокурорская власть // Государство и право 2002, № 2. С. 18—20.

⑦ См.: Воронин О. В. К вопросу о содержании современного прокурорского надзора // Вестник Томского государственного университета 2011, № 346. С. 97.

⑧ См. подробнее: Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // СПС «КонсультантПлюс».

⑨ См.: Воронин О. В. О современном содержании прокурорского надзора // Вестник Томского государственного университета, 2012. № 4(6). С. 20.

⑩ См.: Назаров Н. С. Общая теория надзорной деятельности. М.: Книга-сервис, 2007. С. 240.

⑪ 前引⑨,第18页。

具体到行政检察,俄罗斯法学理论认为,行政检察从合法性的角度监督,而行政监督则从合理性的角度监督,比检察监督更加细致与深入。行政监督不是独立的权力,隶属于行政权,而检察权是独立的权力。此外,检察监督还监督司法权,如行政诉讼检察监督。俄罗斯法学理论认为,发展行政检察的重要依据是行政检察的必要性,当今违法问题突出,行政检察所要解决的一个紧迫问题就是合法性监督问题。为了保障行政权行使的合法性,俄罗斯采取了许多方法,比如建立独立的审计署,或者内设监督机构,但最重要的还是检察机关。正如卡尔莫里茨基(Кармолицкий А. А.)所言,“虽然在联邦和地方层面都设立许多具有监督职能的机构,但是他们低效、无力、软弱,因此检察机关无论愿意与否都需要承担其他监督机关也承担不了的监督责任。”^⑫梅岑科夫(Мьцыков А. Я.)也认为,第一,俄罗斯现在行政权行使的合法性现状使得检察机关在任何时候介入都是有理由和必要的;第二,界定检察机关本身法律地位的规范不是十分明确。^⑬因此,引入外来的行政检察监督尤显必要。俄罗斯联邦领导人也特别注意到检察机关是监督遵守宪法和法律最有效和最实用的工具,因此,要求检察机关不断进行实质性的改革和完善,以符合国家发展和改革的要求。^⑭

(二) 行政检察子理论

构建于上述检察监督基本理论之上的俄罗斯行政检察的三分子理论相对独立、相互联系但又各有其特点。比如,关于行政违法行为检察监督,谢尔金(Шергин А. П.)教授指出,行政违法行为在过去和现在都是最广泛的,并且还有持续增长的趋势。^⑮同时,许多行政违法行为的裁决并未实际得到执行。行政违法行为很多情况下就是犯罪的前奏,两者联系紧密。斯图康诺夫(Стуканов А. П.)深入揭示了两者之间的联系,并指出行政违法行为人更有可能进一步成为犯罪嫌疑人。^⑯罗布子雅科夫(Лобзяков В. П.)等许多学者同样持这一观点。^⑰行政违法行为的现状是行政违法行为检察监督的现实基础,检察监督的独立性、有力性等此时被挖掘和彰显,两者相结合,进而构建了行政违法行为检察监督理论。

同样的理论构建逻辑也适用于法律执行检察监督、遵守人权原则检察监督、行政诉讼检察监督的理论构建。就法律执行检察监督理论而言,俄罗斯学界认为,规范性法律文件的监督在俄罗斯由众多不同的监督机关负责,上述的行政监督也在此发挥作用。但是对规范性法律文件的合法性监督,需要独立、专业、系统性的检查,检察机关鉴于其性质正是独立、专业、有足够资源的机关。基于此,俄罗斯法学理论认为,在现行国家体制之下检察机关无疑是更适合的规范性法律文件监督机关。

就行政诉讼检察监督而言,检察机关对行政案件的审理进行诉讼监督在2015年前已由《民事诉讼法典》《仲裁程序法典》明确规定。俄罗斯法学理论认为,检察机关作为国家的“化身”,为了公共利益、国家利益而提起行政公益诉讼是最合适的主体。为了特定公民个人的利益而诉诸法院,则是落实宪法上人权条款的必要之举、有效之举。在学界认为应当加强检察监督的共识之下,《行诉法典》增加了检察机关在行政诉讼中的分量。

^⑫ См.: Кармолицкий А. А. Прокурорский надзор в сфере исполнительной власти // Вестник Московского университета 2013, № 1, с. 34-37.

^⑬ См.: Мьцыков А. Я. Правовое регулирование деятельности прокуратуры // Законность 2011, № 1.

^⑭ См.: Шалаев А. А. К вопросу об эффективности прокурорского надзора за исполнением законов // Экономика. Государство. Общество 2013, № 2, с. 1-2.

^⑮ См.: Шергин А. П. О концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы международной научно-практической конференции. М., 2003, с. 25.

^⑯ См.: Стуканов А. П. Теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998, с. 87.

^⑰ См.: Лобзяков В. П. Криминология и административная юрисдикция милиции. М., 1996, с. 24.

对于遵守人权原则检察监督,俄罗斯学界认同,人权在俄罗斯千年历史上从来就不是国家的优先方向,在苏联时期与集体利益混同,个体应服从于集体利益。因此,在当代俄罗斯,人权应是立法和执法的主要方向。依据并结合检察监督基本理论,俄罗斯学界认为,检察机关的活动显得极为重要,因为实现人权就必须严格地执行法律,检察机关的活动特别是检察监督,是遵守人权原则的一种保障。“检察监督保护的客体实质上是公民的一系列权利”。^⑮

可见,俄罗斯行政检察三部分内容的理论相对独立,但都是以检察监督基本理论为基础,结合自身的特殊内容构建的。

(三) 行政检察理论研究和实践动态

目前,俄罗斯学界对行政检察普遍持积极支持的态度,现在的关注前沿是如何完善包括行政检察在内的检察监督,这种完善的方向是加强检察监督、加强行政检察力度。拉斯吉娜(Ласкина Н. В.)认为,“检察机关尚不能积极行使监督职能,提高监督效率……保障合法性。”^⑯为了加强行政检察,有学者提出了改进思路。比如有观点指出,应当修改宪法,使得宪法如同对宪法法院、最高法院等的规定一样包含有关机关活动的内容部分,因为宪法中没有明确检察机关为了何种目的而设立,具体从事什么。又比如,有观点认为,检察机关并非信息情报机构,有些违法行为并不一定能到达检察院,因此应当加强检察机关的积极性,修改相关法律,赋予其更多职权以开展监督。

就行政检察的内容而言,加强行政检察是研究的热点。比如,对于行政违法行为检察监督,有学者认为,应当将监督行政违法行为单独列为独立的一项监督活动,^⑰斯图康诺夫就是此观点的代表之一。更有学者进一步认为,应当在检察机关设立专司监督行政违法行为的内设机构。^⑱又如法律执行检察监督,俄罗斯学界提出了许多加强的建议。莫吉娜(Мокина Т. В.)就指出,检察机关要更积极地参与立法过程,完善收集、分析规范性法律文件违法的方法,与司法部等相关部门加强合作,加强信息共享共通,保证刑事追究的威胁力等。^⑲而人权监督一直是检察监督研究的热点,相关科研成果也比法律执行检察监督、行政违法行为检察监督、行政诉讼检察监督要多,约占行政检察相关研究的三分之一。行政诉讼监督则随着《行诉法典》施行的年月渐深,研究也随之加深。

此外,对专门领域行政检察监督的研究也是目前俄罗斯学界研究行政检察的一个方向,比如对医疗卫生行政检察、食品安全行政检察、生态环保行政检察等的研究。

就实践状况而言,俄罗斯行政检察的力度是相当大的,比如对规范性法律文件提出抗告,被抗告机关满足抗告而修改或废止违法法律文件的比例多年来一直在92%以上,2016年更是高达96.38%。判决满足检察机关诉求或者因满足其诉求而撤诉的比例除了2012年略低于90%(只占89.89%)之外,各年份都在90%以上。

通过上述理论动态和实践数据,我们可以看到俄罗斯行政检察良好的制度运行效果。正如别斯萨拉博夫所言,“(行政检察)成了民主法治国家不可或缺的工具。”^⑳

^⑮ См.: Письменов В. Н., Хлопотной А. В. О прокурорском надзоре в России: прошлое и настоящее // Сборник научных статей пятой Всероссийской научно-практической конференции «Права человека: история, теория, практика» Курск, 2016. С. 167.

^⑯ См.: Ласкина Н. В. Прокурорский надзор М., 2012.

^⑰ 前引⑯。

^⑱ См.: Субанова Н. В. Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере административных правонарушений // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ 2010 № 2(16) С. 24.

^⑲ См.: Мокина Т. В. Прокурорский надзор за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти РФ и субъектов РФ // Юридический вестник Кубанского государственного университета 2013 № 2 (15) С. 13.

^⑳ См.: Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор: защита прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика 2011 № 11 С. 7.

二、法律执行情况检察监督

俄罗斯检察机关对行政机关法律执行情况进行监督(прокурорский надзор за законностью в сфере деятельности органов исполнительной власти)的主要法律依据是《俄罗斯联邦检察院法》(以下简称《检察院法》)第1条第2款第2、3项。^{②④} 该法第三编“检察监督”专门规定了检察机关的监督权,其第一章详细规定了对法律执行的监督,第二章详细规定了对遵守人权原则的监督。作为法律渊源的还有联邦总检察长不同时期颁布的各种命令。就俄罗斯行政检察制度而言,对行政机关和公务人员法律执行情况的检察监督,分为法律执行检察监督(прокурорский надзор за исполнением законов)和遵守人权原则检察监督(прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина)两部分。

(一) 检察机关监督法律执行情况的权限

调整不同检察机关权限的主要法律文件为《地区检察长、相当于地区检察长的军事和其他专门检察机关权限划分令》等。^{②⑤} 在行使监督职权时,各级检察机关的权限划分为:(1) 联邦总检察长对联联邦机关及其公务人员实施监督,其中,“联邦机关及其公务人员”指的是除联邦立法机关(联邦委员会和国家杜马)、联邦总统、联邦政府、司法机关之外的联邦各部、委、局等联邦机关及其公务人员;(2) 联邦主体^{②⑥}检察机关对联联邦主体行政机关和立法机关、联邦行政机关区域机关及其公务人员实施监督;(3) 区、市检察机关对地方自治机关、联邦行政机关区、市机关及其公务人员、商业和非商业组织管理机关及其公务人员实施监督。此外,上级检察机关有权行使下级检察机关的职权。

俄罗斯检察机关行使监督职权的过程中,检察检查(прокурорская проверка)发挥着重要的作用。检察检查是俄罗斯检察机关展开检察监督的手段,^{②⑦}由四个阶段组成:第一是准备阶段;第二是着手检查阶段;第三是采取措施阶段,依据不同的情况提出抗告、消除违法建议、预防违法警告、诉诸法院等;第四是监督执行阶段。检察检查同时也适用于行政违法行为监督、行政诉讼监督等其他监督。一般而言,俄罗斯检察机关展开检察检查基于两个条件:收到违反法律的信息以及认为相关问题不属于其他机关的权限并且需要检察机关直接采取措施。不过,就当今俄罗斯检察监督的实际情形而言,检察机关为了公共利益即可展开检察检查,不取决于是否收到违反法律的信息。

同时,俄罗斯法律赋予检察机关多种监督法律执行情况的手段。根据《检察院法》第三编的规定,俄罗斯检察机关对行政机关及其公务人员的法律执行情况进行监督时,有权采取以下手段:(1) 在提交职务证件的情况下,无障碍地进入《检察院法》第21条第1款^{②⑧}所列机关的区域和房舍;(2) 了解它们的文件和材料;(3) 根据检察机关收到的关于违法行为事实的信息检查法律的执行情况;(4) 要求上述机关的领导人和其他公务人员提交必要的文件、材料;(5) 挑选专家查明已经发生的问题;(6) 对检察机关收到的材料、请求进行审查,对被其监督的组织和下属部门的活动进行稽查;(7) 传唤

^{②④} 《检察院法》第1条第2款第2项规定“监督联邦行政机关、俄罗斯联邦侦查委员会、俄罗斯联邦各主体的代议制机关(立法机关)和行政机关、地方自治机关、军事管理机关、监督机关、它们的公务人员、对各强制羁押场所保障人权和保障对强制羁押场所人员进行帮助实行社会监督的主体、商业组织和非商业组织的管理机关和领导人法律执行的情况实行监督,以及对它们所颁布的法律文件是否符合法律实行监督”;第3项规定“对联联邦行政机关、俄罗斯联邦侦查委员会、俄罗斯联邦各主体的代议制机关(立法机关)和行政机关、地方自治机关、军事管理机关、监督机关、它们的公务人员、对各强制羁押场所保障人权和保障对强制羁押场所人员进行帮助实行社会监督的主体、商业组织和非商业组织的管理机关和领导人遵守人和公民权利与自由的情况实行监督”。

^{②⑤} См. подробнее: Приказ Генерального прокурора РФ от 09.09.2002 г. № 59 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур» // СПС «КонсультантПлюс».

^{②⑥} 俄罗斯是联邦制国家,联邦主体是俄罗斯类似于我国省一级行政区划的统称。

^{②⑦} 检察检查是俄罗斯检察机关展开监督的手段、措施,在检察检查中可采取的手段和措施与下一段第(1)至第(7)条内容一致。同时,检察机关也可以对涉及民生、资源、国家安全等特殊领域的法人和其他企业展开检察检查。

^{②⑧} 与前述《检察院法》第1条第2款第2项规定的主体一致。

公务人员和公民就违法行为作出解释;(8)对与法律相抵触的法律文件提出抗告,或向法院提起诉讼,要求宣告该文件无效;(9)向其他机关发出消除违法建议;(10)提起行政违法诉讼;(11)提起刑事訴訟;(12)要求追究违法行为人的责任;(13)释放根据非司法机关的决定而受到非法拘留的人;(14)发出预防违法警告。

其中,占监督法律执行情况核心地位的是抗告、消除违法建议和预防违法警告。第一,抗告(протест)。抗告是对国家机关、地方自治机关或者公务人员的规范性法律文件,有证据证明其存在违法情况从而要求废止或修改的检察文书。抗告是俄罗斯检察机关对违反法律情况广泛使用的主要法律手段之一,其适用范围限于法律文件。但抗告的提出,并不产生中止被抗告法律文件的效力。^②抗告的意见可以改变,也可以撤回。第二,消除违法建议(представление об устранении нарушений закона)。消除违法建议源于《检察院法》第24条第1款的规定,是对于国家机关及其公务人员的作为、不作为或者违法决定等作出的检察文书。检察机关在消除违法建议书中指出违法的具体信息,进而建议消除违法行为的内容及其原因,同时还可提出其他要求,^③比如建议追究相关人员的责任。第三,预防违法警告(предостережение о недопустимости нарушения закона)。预防违法警告是俄罗斯行政检察制度中对法律执行情况进行监督的另一重要法律手段,^④为了预防违法行为,或者有证据证明将发生违法行为,检察机关可以书面形式向公务人员发出预防违法警告。预防违法警告不得向公民或法人发出,只能向公务人员、社会组织或宗教组织的公务人员或领导人发出。

(二) 法律执行检察监督

在俄罗斯法律语境中,作为法律执行情况监督一部分的法律执行检察监督,主要指的是对规范性法律文件的检察监督,对“具体行政行为”类型的检察监督,则属于遵守人权检察监督和行政违法行为检察监督等其他行政检察监督领域的范畴。在俄罗斯行政检察制度中,对法律执行的检察监督,与上述监督法律执行情况的权限一致。监督法律文件是否符合法律是俄罗斯检察机关最重要的职能之一。^⑤

俄罗斯检察机关要求尽一切可能预防颁发不符合联邦法律的法律文件,因此非常重视参与制定机关制定法律文件的过程。《检察院法》第9条规定了检察机关参与立法的权限,“检察长在行使职权的过程中如确定必须完善现行规范性法律文件的,则有权向同级或下级立法机关和有权提出立法倡议的机关提出修订、增补、废止或通过法律和其他规范性法律文件的建议”。除此之外,1996年总检察长还专门签发了第49号总检察长令,^⑥要求检察机关积极参与立法机关的立法活动。

俄罗斯各地差别巨大、情况复杂,因此,俄罗斯检察机关特别重视对联邦主体法律文件合法性的监督。对联邦主体法律文件合法性监督主要是《对俄罗斯联邦主体和地方自治国家机关规范性法律文件合法性展开检察监督令》。^⑦该命令规定在遵守联邦制的原则下,加强对联邦主体法律文件合法

^② См.: Ястребов В. Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. Материалы научно-практ. конф. М. 1997. С. 15.

^③ См.: Чурилов А. В. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан // Законность, 1997, № 8, С. 9.

^④ 其他监督机关也可以适用预防违法警告这一手段。

^⑤ См.: Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С. 402.

^⑥ См. подробнее: Приказ Генерального прокурора РФ от 09.08.1996 г. № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

^⑦ См. подробнее: Приказ Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

性的监督。除此之外,总检察院还加强与联邦司法部的合作,颁发相关的法律文件,展开共同行动。比如,颁发了《开展执行俄联邦总检察院与俄联邦司法部1998年3月25日的协议的命令》^⑤,对两部门监督联邦主体的法律文件、两机关联合入驻联邦主体展开监督检查等共同行动进行了规定。

除了抗告、消除违法建议、预防违法警告外,俄罗斯检察机关有权将国家机关或公务人员违法的法律文件诉诸法院。诉诸法院是俄罗斯检察机关对违反法律的法律文件所使用的主要法律手段之一。一般而言,当出现故意违反法律、不接受检察机关废止法律文件的要求等情形时,检察机关会依据程序法的规定,将法律文件诉诸有管辖权的法院,包括普通法院、仲裁法院、^⑥各联邦主体宪法(基本法)法院等,^⑦由法院判决法律文件无效或者作出其他裁决。

(三) 遵守人和公民的权利与自由检察监督^⑧

对遵守人权原则的监督是俄罗斯检察机关对法律执行情况监督的另一个方面。保障人权是俄罗斯的宪法原则,公民的主要权利在宪法上得到确认,相关宪法条文具有直接的法律效力。在俄罗斯行政检察制度中,检察监督的目的之一在于监督各机关对人权保护规定的遵守。在获悉侵犯人权的信息时,检察机关有权对任何机关展开检察检查和其他监督行为,^⑨法律对此没有任何限制。^⑩

检察机关为了监督相关主体对人权保障原则的遵守,除了可以采取前述措施外,还有权采取下列措施:(1)审议和检查关于侵犯人权的申诉、控告和其他请求;(2)向受害人阐明维护其权利和自由的程序;(3)采取措施预防和制止侵犯人权的行为,追究违法人员的责任和要求赔偿所造成的损失。

“法律执行)首先是保障公民劳动的、财产的和其他的权利和合法利益,这是公务人员审理公民建议、申请和申诉的法律要求”,^⑪因此俄罗斯检察机关对侵犯人权的申诉、控告和其他请求特别重视。总检察长签发了多个总检察长令对此予以规定,其中占据基础、核心地位的是《关于将俄罗斯联邦检察机关体系各级机关和机构审议和处理公民申诉的程序,以及接待公民程序的工作细则付诸实施的命令》^⑫以及《俄罗斯联邦检察机关审理申诉和接待公民程序令》。^⑬对于特殊情报的,应适用《特殊情报和其他必要情报呈交程序令》。^⑭此外,联邦总检察院还就与其他部门共享相关违法信息问题积极展开合作,颁发了相关法律文件。联邦总检察院设有公民来信来访局,各主体检察院设置了相应的处室,负责在工作日处理公民来信来访工作。历届总检察长都要求公民的任何一个申诉都能得到及时、积极的处理。

^⑤ См. подробнее: Приказ Генерального прокурора РФ от 30.07.1998 г. № 49/7р «Об организации исполнения соглашения Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации от 25 марта 1998 года» // СПС «КонсультантПлюс».

^⑥ 俄罗斯仲裁法院(Арбитражный суд)属于国家机关,是与普通法院并列的法院,主要负责审理经济类案件。而我们一般理解意义上的民间仲裁称为“仲裁院”。

^⑦ См.: Мельников А. Надзор за исполнением законов // Законность, 1998, № 3, с. 7.

^⑧ 应当说,遵守人权检察监督贯穿所有检察监督活动,包括行政违法行为监督、行政诉讼监督等。

^⑨ См.: Чурилов А. В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора. М.: ИПК РК Генер. Прокуратуры РФ, 1999, с. 35.

^⑩ См.: Винокулов Ю. Е. Прокурорский надзор. 6-е издание. М.: Высшее образование, 2005, с. 174—175.

^⑪ 前引④,第118页。

^⑫ См. подробнее: Приказ Генерального прокурора РФ от 15.01.2003 г. № 3 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

^⑬ См. подробнее: Приказ Генерального прокурора РФ от 30.01.2013 г. № 45 «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

^⑭ См. подробнее: Приказ Генерального прокурора РФ от 04.10.2007 г. № 158 «О порядке представления специальных докладов и иной обязательной информации» // СПС «КонсультантПлюс».

三、行政违法行为检察监督

2002年生效的《俄罗斯联邦行政违法法典》^⑤(以下简称《行违法典》)是专门调整行政违法行为的法律。根据《行违法典》第2.1条的规定,行政违法行为指的是“自然人或法人违反法律的、有过错的并被本法典或俄罗斯联邦主体行政违法法典规定了行政责任的行为(不作为)”。行政违法行为的主体包括自然人、法人,当然也包括国家机关和公务人员。自然人或法人违反《行违法典》的,由有管辖权的法院、机关、公务人员审理。由于笔者仅论述行政检察制度,因此探讨范围限于俄罗斯检察机关对公务人员行政违法行为,以及对机关、公务人员行使国家权力提起、审理、裁决行政违法案件行为的检察监督。

(一)行政违法案件中检察机关的权限

《检察院法》第2条规定了俄罗斯检察机关的一项职能就是“依照《行违法典》和其他联邦法律规定的权限提起行政违法行为案件和进行行政案件调查”。《检察院法》第25条规定:“检察长根据公务人员违法行为的性质作出提起行政违法行为诉讼的说明理由的决定。”而《行违法典》第24.6条规定:“在进行行政违法案件的诉讼时,俄罗斯联邦总检察长及由其任命的各级检察长在自己的职权范围内,对俄罗斯联邦宪法的遵守情况和现行法律在俄罗斯联邦领土上的执行情况实施监督。但是在法院进行诉讼的行政违法案件除外。”因此,就案件范围而言,俄罗斯检察机关对除了向法院进行诉讼的案件之外的所有行政违法案件实施监督。^⑥

俄罗斯检察机关在行政违法案件中的权限共有三项:(1)提起行政违法案件;(2)参加行政违法案件的审理,提出请求并就案件审理的问题出具结论性意见;(3)无论是否参加了行政违法案件的审理,均可对其裁决提出抗诉。^⑦此外,检察机关有权决定释放根据非司法机关的决定而被非法行政拘留的人员。2007年总检察长颁发的《开展对法律的执行、人和公民的权利和自由的遵守检察监督令》第7.4条对此特别予以明确和强调,同年颁发了3个总检察长命令对以行政拘留代替刑事拘留以躲避刑事检察监督的行为进行了规范。检察机关行使上述职权时,依然有权展开检察检查和采取相应的手段。

2016年9月22日,《俄罗斯联邦预防违法制度基本法》^⑧生效。该法经过长达3年的审议,终成为俄罗斯预防违法的基本法律。该法最初的草案并没有关于检察机关的规定,在后来的草案中,瓦西里科夫(Васильков Д. С.)提出,鉴于检察机关在护法中的作用和角色,应当增加相应条款。^⑨扎依切夫(Зайцев С. П.)也认为,预防违法制度缺乏检察机关是有缺陷的。^⑩因此,在他们的努力下,立法机

^⑤ 《行违法典》是俄罗斯行政法的基石性法律之一,内容十分庞杂,调整范围极其广泛,既包含实体法规范,又包含程序法规范,囊括了行政处罚、行政复议、行政强制、行政诉讼等诸多内容,涉及治安、林业、交通、航运、海关、农业等诸多领域,被俄罗斯总统普京誉为“俄罗斯联邦行政法典”。

^⑥ 行政违法案件除了由法院审理外,其他国家机关或公务人员也有权审理,且很大部分是由法院以外的国家机关或公务人员审理的。第24.6条的“诉讼(производство)”与中文语境下仅指在法院进行的诉讼不同,还包括在其他国家机关或公务人员审理案件的诉讼。而“在法院进行诉讼的行政违法案件除外”主要指检察机关在法院审理案件时,不像对其他国家机关或公务人员的监督一样,发出消除违法建议书、预防违法警告等,而是尊重司法权。2005年3月24日联邦最高法院全体会议第5号决议《关于法院适用〈俄罗斯联邦行政违法法典〉若干问题的决议》对此作出了解释(Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. №5 《О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях》)。

^⑦ 作为检察机关监督手段之一的抗诉,与我国不同,俄罗斯检察机关使用抗诉不仅针对法院的裁决,在行政违法案件中,还可向其他国家机关或公务人员的裁决提出。

^⑧ См. подробнее: Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182 - ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»。

^⑨ См.: Васильков Д. С. Законодательные основы профилактики правонарушений // Законность, 2013, № 5, с. 37—40.

^⑩ См.: Зайцев С. П. Профилактика преступлений и правонарушений: координация и прокурорский надзор // Законность, 2009, № 8, с. 45.

关增加了检察机关在该法中的角色,这主要集中在第17条。第17条新增了检察机关可采取的措施:预防约谈;不得为违法行为创造条件的正式警告,或者不得继续有损社会利益行为的正式警告;预防审计;发出消除促进违法的原因和条件的建议书;预防检查。这些措施作为新的手段和权限,丰富了俄罗斯行政检察制度的内容。

(二) 行政违法案件提起的检察监督

《检察院法》第25条规定检察机关只能对公务人员提起行政违法行为案件,但是《行违法典》第28.4条明确规定了检察机关有权提起任何其他行政违法行为的案件,排他地列出了专属于检察机关提起的行政违法案件范围,即涉及公务人员行政违法行为的案件。因此,《检察院法》第25条与《行违法典》第28.4条发生冲突,这在俄罗斯法学界中引发了争论。比如,噶尔岑科(Гальченко А. И.)就主张限制检察机关的权力,认为只能对公务人员提起行政违法案件,不能提起对公民的行政违法案件。^{⑤1}但是,更多学者认为,检察机关有权提起任何行政违法行为案件,因为检察机关行使的不仅仅是法律监督的职权,还有保护人权等职权,这种观点最终也为俄罗斯司法实践所接受。

因此,俄罗斯检察机关有权对任何人提起行政违法案件,有权对任何行政违法行为提起行政违法案件。不过,理论界和实务界认识到,俄罗斯检察机关是护法机关而非行政机关,因此其行使法律监督职权时并不会积极主动地追究公民行政违法行为的责任,其对公民提起行政违法案件只是一种补充。^{⑤2}然而如果行政机关或公务人员提起了行政违法案件,但检察机关认为不应提起的,可以向决定提起行政违法案件的机关或公务人员提出异议。

俄罗斯检察机关提起行政违法案件,既可以根据自己的检查结果提起,也可以根据收到的申诉、大众媒体的报道等信息提起。法律没有明确规定检察机关审理申诉的期限,只是规定在查明具有行政违法事实后,应当立即作出提起行政违法案件的决定。根据当代俄罗斯的实践,如果公民等的申诉没有足够的证据证明存在行政违法行为的,检察机关一般会在30天内处理。

(三) 行政违法案件审理的检察监督

俄罗斯检察机关参与行政违法案件审理,有权参与证据的举证、质证,提出各种申请,指出行政违法行为的原因、性质等,监督审理行政违法案件的主体作出合法、合理、理由充分、有说服力的裁判,提出消除行政违法行为原因的建议,并对案件审理过程中出现的问题作出结论(заключение)。

如果为查明行政违法行为需要进行鉴定等耗费大量时间的程序性行为,检察机关有权展开行政调查(административное расследование)。行政调查是现行《行违法典》新增的法律手段,1984年的《苏俄行政违法法典》并没有相关规定。一般而言,行政违法案件中的行政调查,多是涉及选举、公投、反贪污贿赂、社会保障、环境保护、消费者权益保护等领域。根据联邦最高法院的解释,行政调查是指为查明行政违法行为事实、固定证据等需要耗费大量时间的综合性程序行为。行政调查包括举行鉴定、确定受害人、询问居住在其他地方的人等。^{⑤3}展开行政调查的前提必须是需要进行耗费大量时间的程序性行为。

对于未成年人行政违法案件,俄罗斯法律规定检察机关应当参与未成年人事务和权利保护委员会^{⑤4}或其他行政司法机关的审理。相关单位应当将案件的审理地点和时间通知检察机关。由检察机

^{⑤1} См.: Гальченко А. И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность, 2014, № 2, С. 20—25.

^{⑤2} См.: Винокуров К. Некоторые вопросы вынесения прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении. <http://www.jourclub.ru/32/426/> (Дата обращения: 17.03.2018 г.).

^{⑤3} См. подробнее: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

^{⑤4} 未成年人事务和权利保护委员会(Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав)是负责未成年人违法、犯罪和保护事务的机关,由联邦主体最高行政机关和地方自治机关设立。

关自行提起的未成年人行政违法案件,审理机关应当通知检察机关案件的审理时间和地点。

(四) 行政违法案件裁决的检察监督

尚未产生法律效力的行政违法案件的裁决,检察机关有权提出抗诉。对尚未产生法律效力的行政违法案件的裁决提出抗诉的,可以自收到裁决书副本之日起10个昼夜内提出。根据联邦最高法院全体会议决议《关于法院适用〈俄罗斯联邦行政违法法典〉若干问题的解释》^⑤的规定,如果检察机关不能在10个昼夜内提出抗诉的,其可以请求恢复被耽搁的期限,有权审理抗诉的法院、机关或公务人员可以裁定恢复,也可以驳回。而无论检察机关是否参与了行政违法案件的审理,均有权对相关法律文书提出抗诉。

已经产生法律效力的行政违法案件的裁决,包括对行政违法案件的申诉或抗诉的审理结果,如果不符合程序法的要求,或者不正确适用实体法的,只能由联邦主体检察长及其副手或联邦总检察长及其副手提出抗诉。已经产生法律效力但并未得到实体审理的裁决,比如驳回提起行政违法案件的裁定,检察机关也有权提出抗诉。

对于可能存在的和产生行政违法的原因和条件,《行违法典》第29.13条规定审理行政违法案件的法官、机关、公务人员,可以向相应的组织和公务人员提交关于采取措施以消除违法原因和条件的呈文(представление),但没有对检察机关可以采取的措施作出规定。^⑥不过,在俄罗斯法律实践中,根据《检察院法》以及新生效的《预防违法制度基本法》,对于这种情况,检察机关有权采取预防约谈、预防检查、发出预防违法警告等法律手段。

四、行政诉讼检察监督

2015年9月15日,《俄罗斯联邦行政诉讼法典》(以下简称《行诉法典》)生效,改变了俄罗斯行政诉讼一直以来由《民事诉讼法》和《仲裁程序法》调整的历史。^⑦《行诉法典》第39条专门调整检察机关参与行政诉讼的事项。检察机关参与行政诉讼,目的在于保障诉讼参与者特别是作为弱势一方公民的权利,以及监督法院作出合法和合理的裁判。综观《行诉法典》的规定,检察机关参与行政诉讼的方式有三种:提起行政诉讼、就行政案件提出结论(заключение)以及提出抗诉。^⑧

(一) 行政诉讼提起的检察监督

根据俄罗斯《行诉法典》第39条的规定,检察机关在下列三种情况下可以提起行政诉讼:第一,为了保护公民、不特定群体的权益;第二,保护俄罗斯联邦、联邦主体、地方自治组织的利益;第三,其他联邦法律规定的可以提起行政诉讼的情形。其中,法律没有对“利益”作出界定,检察机关可以为这些主体的任何利益提起行政诉讼,具体情况由检察机关掌握。^⑨可见俄罗斯的公益诉讼制度在《行

^⑤ См. подробнее: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

^⑥ См.: Винокуров А. Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактику правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право 2016, № 7, с. 620—626.

^⑦ См.: Туманов Д. А., Бесунова А. Участие в административном судопроизводстве прокурора, а также органов, организаций и граждан с целью защиты “чужих” интересов // Законы России: опыт, анализ, практика 2016, № 5, с. 60.

^⑧ 依照《行诉法典》除了初审外,俄罗斯行政诉讼还有四种审级。在这四种审级中,检察机关提出抗诉的文书都用不同的词语表达,分别是 апелляционное представление(上诉审意见书)、кассационное представление(申诉审意见书)、надзорное представление(监督审意见书)、представление о пересмотре(再审意见书)。本文参照黄道秀老师的译法,考虑我国法律术语使用习惯,均译为抗诉。《行诉法典》不及于行政违法案件的审理,关于行政违法案件的程序,仍然适用《行违法典》。检察机关对行政违法案件的监督也仍适用《行违法典》。

^⑨ См.: Зеленская Л. А., Витохина Д. М. Прокурор как лицо, участвующее в деле в административном судопроизводстве // Вестник Краснодарского университета МВД России, № 4(30) 2015, с. 234.

诉法典》中得到明文规定。在俄罗斯行政诉讼中,能为第三人或不特定群体利益提起诉讼的还有人权全权代表、社会组织等,但与这些主体相比,检察机关的保护更加有力、更为高效。^⑩相较于1992年《检察院法》只规定了检察机关出庭支持诉讼,新的《行诉法典》第39条赋予了检察机关原告资格,明显扩大了其权限。除了《行诉法典》之外,联邦最高法院也颁发了一系列的司法解释赋予检察机关原告的权能。^⑪

公民可以向检察机关书面申请为维护其利益而提起行政诉讼,但前提是公民因健康状况、年龄、无行为能力或其他正当原因而不能亲自诉诸法院,或法律另有规定。俄罗斯法学界认为,不能亲自诉诸法院的公民多是残疾人、未成年人、穷人等,正是这些人因客观条件难以诉诸法院寻求救济。尽管很少公民是绝对处于不能诉诸法院的状态的,但是因经济收入等因素,诉诸法院在很大程度上是其力所能及范围之外的,且公民不主动维护权益不一定符合社会公共利益,因此对于“不能亲自诉诸法院”应从宽掌握。^⑫而历史上《苏俄民事诉讼法典》曾规定,法律规定的主体无须第三人的请求即可为第三人本身的利益而提起诉讼。因此,《行诉法典》颁布后,俄罗斯法学界持从宽认定公民向检察机关申请维护其利益的前提的态度。检察机关为了除公民以外的其他主体的利益提起行政诉讼的,则没有此限制。

检察机关提起行政诉讼,目的是为了保护弱势群体的利益或者公共利益,因此《行诉法典》对检察机关放弃诉讼请求作出了有利于被保护权利一方的特别规定:第一,为了保护不特定群体的权益提起行政诉讼后又放弃诉讼请求的,法院对该案件的实体审理不受影响,诉讼继续进行。但如果检察机关放弃诉讼请求是因为行政诉讼的被告已经满足了诉讼请求的,则法院驳回诉讼请求并终止行政诉讼程序。第二,检察机关为了保护公民的权益提起行政诉讼后放弃诉求的,如果公民不同意放弃行政诉讼请求,法院对该案的实体审理继续进行;如果公民也声明放弃诉求的,在不违反法律和不损害第三人权利和法律利益的情况下,法院终止行政诉讼程序;公民放弃诉讼请求后,不得再次起诉。

(二) 行政诉讼审理的检察监督

在行政诉讼审理过程中,俄罗斯检察机关有权提出各种申请,行使《行诉法典》第四章“案件参加人和诉讼的其他参加人”规定的各种诉讼权利。包括要求共同被告参与行政诉讼、申请更改不适格的行政诉讼被告、传唤证人、鉴定、申请延期审理、邀请专家参与、采取保全措施、申请回避等。对于在法庭审理过程中出现的问题,检察机关也有权提出自己的观点(довод),比如将几个行政案件的审理合并到一个程序中、证据质证的顺序、和解、对物证的处理、案件审理的延期等。^⑬

在行政诉讼审理过程中,检察机关可以通过提交结论(заключение)的方式参与行政诉讼。结论是检察机关一种非常重要的诉讼监督手段。俄罗斯检察机关提出的结论的主要内容是分析法庭审理过程中的证据,揭示双方法律关系的性质,引用调整双方法律关系的法律,并提出自己的观点,同时明确指出案件应当如何判决。检察机关参与行政诉讼审理并提出结论的案件范围限于《行诉法典》第213、243、268、272、277、283条规定的6类案件:(1)对规范性法律文件持有异议的案件;(2)保护选举权和参与全民公投权的案件;(3)将公民送入精神病医院接受强制治疗或者延长具有精神病障碍的

^⑩ См.: Кулакова. В. Ю. К вопросу о специальных основаниях обращения в суд в защиту чужих интересов государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и организаций // Законы России: опыт, анализ, практика 2012, № 9, С. 11—19.

^⑪ См.: Загвязинская О. А., Астахова М. А. Функциональный статус прокурора как субъекта административного судопроизводства // Социально-экономические и правовые исследования 2016, Том. 2, № 4, С. 79.

^⑫ См.: Кулакова В. Ю. Участие в гражданском процессе государственных органов и органов местного самоуправления: дисс. . . . канд. юрид. наук. М., 2001, С. 99—101.

^⑬ См.: Павловкая М. В. Особенности участия прокурора в административном судопроизводстве // Законность 2016, № 1 (975), С. 3—7.

公民强制治疗时间的案件;(4)强制公民进入抗结核医疗机构接受治疗的案件;(5)将应当被驱逐出境的外国人送入专门机构,或者延长应当被驱逐出境的外国人在专门机构的时间的案件;(6)被剥夺自由的释放人员的行政稽查案件。但是,俄罗斯检察机关自身提起的行政诉讼案件,不得提出结论。尽管检察机关提交的结论“分量很重”,但是2007年俄罗斯宪法法院裁决检察机关的结论只作为法庭审理的一种材料,不拘束法院的裁判。^④

通过向法庭提出结论而参加诉讼的检察机关,经告知开庭时间和地点后没有出庭的,不影响案件的审理。对于检察机关不出庭的行为,法院可以依据《行诉法典》第200条对检察机关作出“个别裁定”(частное определение)。^⑤同时,检察机关在法庭审理过程中,发现有违反法律情况的,也有权在结论中提出由法院作出个别裁定并发往相应的机关或者公务人员的要求。

(三) 行政诉讼裁决的检察监督

1. 初审法院裁决的检察监督。对于初审法院^⑥针对下列事项的裁决,俄罗斯检察机关有权提出抗诉:更改或拒绝更改权利继承人;拒绝接受行政起诉;驳回行政起诉;中止行政起诉;中止行政诉讼程序;采取保全措施;恢复或拒绝恢复已过期限;处理物证的问题;驳回视频或音频材料的问题;拒绝采取补充决议;延期或分期执行法院裁决,改变法院裁决执行的方法和程序。此外,如果法院不采纳检察机关的结论而作出其他判决,也可以提出抗诉。对于初审法院尚未生效的判决,除法律另有规定外,参与案件的检察机关可以自判决作出的1个月内提出抗诉,抗诉书通过初审法院提交。如果检察机关提出的抗诉书不符合要求,法院裁定中止审理抗诉并指定合理的时间让检察机关改正抗诉书。如果检察机关在规定的期限内根据法院的裁定作出了改正,未被退回前第一次提出的时间视为抗诉书提出的时间。初审法院有权驳回检察机关的抗诉,对此,检察机关有权向上一级法院上诉。检察机关对初审法院裁决的抗诉、上诉由上诉审法院(суд апелляционной инстанции)审理。对此作出的裁定自作出时生效。同时,综合分析《行诉法典》第39、306、307条,对于应当参与初审法院案件审理却没有参与的检察机关,依然有权在上诉审中参与法庭审理并提出结论。

2. 已生效裁决的检察监督。对于已经产生法律效力的法院裁决,如果检察机关参与了该行政案件的审理,有权向申诉审法院(суд кассационной инстанции)提出抗诉。抗诉书按照法律规定直接向相应的有管辖权的申诉审法院提出。检察机关提出抗诉的权限划分为:(1)联邦总检察长及其副手,有权向所有申诉审法院提出;(2)联邦主体检察长、军区检察长,有权向联邦主体最高法院主席团、军区(舰队)军事法院主席团提出;(3)区、市检察机关无权在申诉审提出抗诉,启动申诉审。但区、市检察机关有权提请有权检察机关向相应的申诉审法院提出抗诉。启动申诉审的检察机关应当

^④ См. подробнее: Определение Конституционного суда РФ от 18.12.2007 г. № 831 - О - О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Петрова Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 45, частью первой статьи 344, частью второй статьи 347, статьей 357, частью второй статьи 366 и статьей 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

^⑤ 个别裁定原来是民事诉讼和刑事诉讼上的一种手段,后被引入新《行诉法典》,指的是法院在案件审理过程中发现存在违反法律的情况或侵犯人权的情况,而向相关单位或公务人员发出司法文书,相关单位或公务人员应当在1个月内告知法院关于其采取的消除违法行为的措施,否则会被科处诉讼罚金等特殊裁判类型。

^⑥ 俄罗斯行政诉讼共有五个审级:初审、上诉审、申诉审、监督审、再审,也有学者将申诉审译为再诉审、第二上诉审等。其中,上诉审法院是初审法院的上一级法院,申诉审法院是联邦主体法院主席团或联邦最高法院,监督审法院是联邦最高法院主席团,再审法院可以是四个审级的法院。上诉审只要被当事人或检察机关提起,则必然启动。申诉审、监督审、再审并不必然启动程序,而是由法官审查决定,如果驳回则相应程序终止。上诉审审结后,裁判文书发生法律效力,所以后面的审级是对已产生法律效力的裁判文书的审理。上诉审、申诉审、监督审、再审法院都可以维持原判,也可以改判或驳回。申诉审的主要权限是审理初审和上诉审有无严重违反实体法和程序法规范,即法律审。当事人、检察机关、任何权利受到影响的第三人都可以提起申诉审。启动监督审程序无时效限制,监督审只有总检察长及其副手才有权限提出抗诉,主要审理涉及《行诉法典》第341条规定的事项,即是否存在违反人权,侵害不特定人群及公共利益,违反统一的法律规范的适用和解释的行为。只要发生了对正确审理和解决行政案件具有重大意义的新情况即可启动再审程序,比如据以作出裁决的法律被宪法法院宣告违宪。

参与庭审,但不到庭不妨碍法院对抗诉书的审理。如果检察机关参与了该行政案件的审理,其还有权提出启动监督审程序的抗诉。启动监督审程序的抗诉仅能由俄罗斯联邦总检察长、副总检察长直接向监督审法院(суд надзорной инстанции),即联邦最高法院主席团提出。被总检察长及其副手提起的已经发生法律效力、是由联邦主体法院通过初审程序作出的已经发生法律效力、或联邦最高法院行政审判庭、联邦最高法院上诉庭通过上诉审程序作出的裁定、或联邦最高法院行政审判庭通过申诉审程序作出的裁定。可见,无论是初审判决、上诉审裁定还是申诉审裁定,产生法律效力后,总检察院都可以提出启动监督审程序的抗诉。如果出现对正确审理和解决行政案件具有重大意义的新情况或者发现其他新情况的,^①俄罗斯检察机关还可以向法院提出抗诉以启动再审程序。启动再审程序的抗诉遵循“谁改变向谁发”的原则,即原则上检察机关向初审法院提出抗诉,如果上诉审法院、申诉审法院或者监督审法院变更了初审法院判决并作出新的裁定的,则向相应法院提出。

五、余论——俄罗斯行政检察制度对我国的借鉴意义

自1722年彼得一世首次设立被称为“沙皇之眼”的检察机关以来,俄罗斯检察机关已经走过近300年的历程,虽然在苏联时期一度被废除,但至今依然活跃在俄罗斯的国家生活中,在俄罗斯法治进程中扮演着不可或缺的角色。由法律执行情况检察监督、行政违法行为检察监督、行政诉讼检察监督构建起来的俄罗斯行政检察制度,既符合检察权程序性、非终局性的特点,又覆盖了行政行为的大部分内容,全方位地监督行政机关切实地执行法律、遏制违法行为、遵守人和公民的权利与自由,卓有成效地承担了法律监督的责任,展现了良好的制度运行效果,对促进依法行政发挥了十分重要的作用。俄罗斯行政检察制度对完善我国行政检察制度而言主要具有以下三方面的借鉴意义。

第一,将规范性法律文件纳入行政检察监督范围。俄罗斯行政检察制度中,联邦各机关、联邦主体机关、地方自治机关的规范性法律文件都属于检察监督的范围。俄罗斯检察机关每年就规范性法律文件提出的抗告约40万份,加上诉诸法院、参与规范性法律文件制定机关的制定程序等,其对俄罗斯法制统一的效果无疑是极为巨大且影响深远的。我国已有学者指出,我国行政违法的深层次原因在于作为上游的规范性法律文件违法,作为法律监督机关的检察院对此无能为力。处理违法的规范性法律文件的权限和手段明显远远不如俄罗斯检察机关。俄罗斯行政检察在规范性法律文件监督方面为我们提供了鲜活的实例和可资借鉴的内容。

第二,增加行政检察的监督手段。“工欲善其事必先利其器”,俄罗斯检察机关在行政检察中拥有抗告、消除违法建议、预防违法警告、诉诸法院、提交结论、抗诉、检察检查、行政调查、预防约谈、预防审计、预防检查、处罚等丰富多样、刚柔并济的手段,使得其无论面对的是行政权还是司法权,在行政程序抑或司法程序,还是面对不同的违法行为,以及在违法行为出现前、进行时和完成后的不同阶段,都可以选择适用最恰当、最有效的手段,进而使得行政检察更为有力、更具效果,而不是仅处于一个“建议者”的地位。具有多样的监督手段是俄罗斯检察机关发挥作用、行政检察制度良好运行的基础和保障。相比之下,我国检察机关在行政检察中的检察建议和诉诸法院等手段显得苍白无力,亟需增加监督手段。

^① 《行诉法典》第350条规定的具有重大意义的新情况共有9种,包括作为行政案件裁判根据的法院裁判或其他机关的决议被撤销;已生效的法院裁判认定作为行政案件裁判根据的法律行为无效;联邦宪法法院认定法院裁判所适用的法律不符合宪法;联邦最高法院或普通法院认定据以作为裁判根据的规范性法律文件自通过之日无效;欧洲人权法院确认法院审理具体案件时违反了《人权和基本自由公约》;联邦最高法院全体会议或主席团的裁决确定或变更具体案件中适用法律规范的实践;已生效的法院刑事判决确认故意提供虚假鉴定结论、证人提供虚假证言而导致法院作出非法的没有根据的裁判;已生效的法院刑事判决确认案件参加人或其代理人的犯罪行为或者法官在审理该行政案件时实施了犯罪行为;申请人原来不知悉也不可能知悉的对案件具有重大意义的情况。

第三,加强检察机关对公民个人权利的保护。俄罗斯行政检察制度中,在获悉关于侵犯人权的信息时,检察机关有权对任何机关、任何组织展开检察检查和进行其他监督活动,并可采取必要的介入措施。而检察机关除为了公共利益、国家利益而提起、介入行政诉讼外,还可为因健康状况、年龄、无行为能力等其他正当原因而不能亲自诉诸法院寻求救济的公民的利益而诉诸法院。此外,检察机关还可以受理公民的申诉进而采取相应的措施。俄罗斯检察机关对公民权利的保护力度无疑是我国检察机关所应学习和追求的。任何制度建设最终应该落到个体权利保护之上,人和公民的权利和自由应是任何制度建设的最终归属点。俄罗斯行政检察制度中,检察机关保护公民个人权利、保护弱势群体的制度内容值得称赞。俄罗斯行政检察制度无疑具有许多积极的方面,值得我们学习和借鉴,同时值得我们继续挖掘和探索,以期为将来研究和完善我国行政检察制度提供某种借鉴。

Research on Administrative Procuratorial System of Russia

LIU Tian - lai

Abstract: The contemporary Russian administrative procuratorial system consists of three parts, namely, procuratorial supervision of law enforcement, procuratorial supervision of administrative violations, and administrative litigation procuratorial supervision. The theory of Russian administrative prosecution is based on the theory of prosecutorial supervision, combined with the special theory in the sub - contents of the three parts. Strengthening administrative inspection is the consensus and research highlight in the academic circle. The supervision and prosecution of law enforcement is divided into two parts: the law enforcement prosecutorial supervision and the prosecutorial supervision of the rights and freedom of the people and citizens. In the procuratorial supervision of administrative violations, the procuratorial organs shall exercise supervision over the administrative violations of public officials, complete with the initiation, trial and ruling of administrative violations. In terms of administrative litigation supervision, the procuratorate exerts the power to file an administrative lawsuit, submit a conclusion in the course of litigation, and prosecute the ruling of each trial court. China's administrative procuratorial inspection should include normative legal documents into the scope of administrative, increase the supervision means of administrative inspection and strengthen the protection of the procuratorial organs on the rights of citizens.

Key words: administrative inspection procuratorial supervision Russian Law