

俄罗斯联邦伏尔加河跨地区自然保护检察院的改革及其启示

刘向文 王圭宇

【内容提要】 1991 年年底,苏联解体,俄罗斯联邦独立。作为苏联的“法定继承国”,俄罗斯联邦在继承苏联自然保护检察制度的基础上,“重新”组建了自然保护检察机关体系。目前,俄罗斯联邦设立了一个全流域性的自然保护检察院,即伏尔加河跨地区自然保护检察院(属联邦主体检察院一级)。它在下辖的 15 个联邦主体境内设有 15 个跨区自然保护检察院(区、市级自然保护检察院)。此外,在其他 36 个联邦主体内建立起了 42 个独立的,隶属于本联邦主体检察院的跨区自然保护检察院。作为自然保护检察机关的典型代表,伏尔加河跨地区自然保护检察院具有重要的示范意义。考察伏尔加河跨地区自然保护检察院的改革进程和现状,总结其经验得失,对我国环境保护领域内专门检察制度的构建,具有重要的借鉴意义。

【关键词】 俄罗斯联邦 伏尔加河 环境保护 检察制度

【作者简介】 刘向文,1943 年生,郑州大学法学院教授、博士生导师,郑州大学俄罗斯法律研究中心主任;王圭宇,1985 年生,郑州大学与俄罗斯圣彼得堡国立大学联合培养法学博士生、郑州大学俄罗斯法律研究中心研究员。(郑州 450001)

早在 20 世纪 80 年代下半叶,自然保护检察制度的创建和改革便得到关注和重视。特别是在 20 世纪 90 年代生态环境进一步恶化,生态环境保护问题成为“全球性问题”之后,自然保护检察制度的建设和改革更受到俄罗斯联邦(苏联)的高度重视。从此之后,它一直是专门检察制度的重要组成部分。时至今日,经过不断的改革与建设,俄罗斯联邦自然保护检察制度已经趋于完善,而且检察实践成效显著。在俄罗斯联邦,自然保护检察机关的数量目前呈不断增加的趋势^①。作为俄罗斯联邦自然保护检察机关的典型“代表”,伏尔加河跨地区自然保护检察院具有重要的示范意义。

① 据 2010 年 8 月 11 日和 30 日俄罗斯联邦媒体报道,在阿尔泰共和国和阿尔汉格尔斯克州先后成立了一个跨区自然保护检察院,即戈尔诺-阿尔泰跨区自然保护检察院和阿尔汉格尔斯克跨区自然保护检察院。它们均为区(市)级检察院。以戈尔诺-阿尔泰跨区自然保护检察院为例,阿尔泰共和国检察院新闻局发言人指出,成立戈尔诺-阿尔泰跨区自然保护检察院的原因,主要有以下三点:一是阿尔泰共和国生态环境优美。阿尔泰共和国 11% 的领土,是特别自然保护区,还有五个世界自然遗产。其境内不仅森林覆盖率高,而且有 7 000 个大大小小的湖泊。二是近期以来实施了一系列大工程。如通往中国的石油管道贯穿该共和国境内;该共和国计划建立经济特区,建立容纳 7 000 人的滑雪场,以发展旅游事业等。三是实施上述大规模的工程,不排除会出现大量违反自然保护立法的行为,给地区生态环境造成损害。为了保护阿尔泰共和国的生态环境和维护阿尔泰共和国公民的生态权,俄罗斯联邦总检察长于 2010 年 7 月签署关于成立该自然保护检察院的命令。阿尔泰共和国图罗恰克区检察院原副检察长阿尔扎·巴奇舍夫,被任命为戈尔诺-阿尔泰跨区自然保护检察院的首任检察长。

我国与俄罗斯联邦既是邻国,又都是大国,且目前都处于转型时期。中俄两国在过去有着相同或相似的制度,现在也存在着相同或相似的问题^①。当前,我国正在深入地进行检察制度改革,其中包括专门检察制度的建设与改革。研究伏尔加河跨地区自然保护检察院的改革进程、现状和实践,分析俄罗斯联邦自然保护检察制度改革中的经验和教训,能够对我国环境保护领域内检察制度的构建以及我国专门检察制度的进一步改革和完善,提供有益的启示。

一 伏尔加河跨地区自然保护检察院的确立进程

俄罗斯联邦伏尔加河跨地区自然保护检察院的确立进程,是伴随着国家政治、经济和社会生活的发展而逐步推进的。该进程大致经历了四个发展阶段。

(一) 苏联自然保护检察机关体系的“雏形”

20 世纪 70 年代中期,苏联依靠日益增强的经济实力和国防力量,跻身了两个“超级大国”的行列。用当时苏联领导人赫鲁晓夫的话说,苏联的社会主义已经取得了“完全的”、“彻底的”胜利,苏联已经进入“全面展开共产主义社会建设的新时期”^②。为了适应政治和经济上变化的要求,当时颁布的 1977 年苏联宪法不仅宣布苏联建成了发达社会主义社会,而且大大提高了公民的法律地位,其中包括首次赋予公民以健康保护权。而后的保障措施之一,就是国家采取各种措施以改善环境(宪法第 42 条)。该宪法还首次规定了苏联公民爱护环境的义务(宪法第 67 条)^③。一方面是工业化进度加快,粗放型增长方式导致生态环境恶化,另一方面是苏联将环境保护提到宪法原则高度,公民的环境意识明显增强。在这种氛围下,苏联在 20 世纪 80 年代下半期成立了里海流域检察院(州级检察院),贝加尔湖地区的两个跨区检察院(贝加尔湖东部跨区检察院、贝加尔湖西部跨区检察院)。紧接着,在哈巴罗夫斯克边疆区、滨海边疆区、萨哈林州和堪察加州境内,也成立了一些跨区检察院。它们是苏联自然保护检察机关体系的“雏形”^④。

(二) 苏联时期伏尔加河自然保护检察院的建立

20 世纪 90 年代,全球生态环境面临危机。环境保护这一“全球性问题”,受到世界各国政府和民众越来越多的关注和重视。当时,作为世界生态资源大国之一的苏联认识到,必须利用一切可以利用的法律机制,其中包括检察监督手段,来保护自然生态环境^⑤。

特别引起苏联政府高度重视的,是俄罗斯联邦伏尔加河流域的自然环境保护问题。众所周知,位于莫斯科州北部的加里宁州(苏联解体前夕已更名为特维尔州),是伏尔加河的发源地。从加里宁州到阿斯特拉罕州整个伏尔加河流域,座落着 500 个城市,占俄罗斯联邦城市总数的 40%。在这一地区,集中了大量的石油化工企业、汽车制造企业等重工业和国防工业的企业,也集中了俄罗斯联邦一半的工业潜能^⑥。由于上述工业企业实施粗放型增长方式,污水、废气等净化设施未及时配套建设,伏尔加河流域生态环境开始恶化。由于伏尔加河流域是一个整体,所以需要全面及时地掌握有关整个伏尔加河流域自然保护法治状况的信息,需要团结和联合伏尔加河流域多种国家机关的力量,协调它们与生态违法行为的斗争。在这种情况下,1990 年 4 月 27 日,时任苏联总检察长职务的 А. Я. 苏哈烈夫签署了《苏维埃社会主义共和国联盟关于成立伏尔加河自然保护检察院的第 443 号命令》,决定成立伏尔加

① 刘向文、王圭宇:《俄罗斯联邦检察制度及其对我国的启示》,载《中国刑事法杂志》2010 年第 9 期。

② См.: Материалы внеочередного XXI съезда КПСС. Москва.: Государственное издательство политической литературы, 1959 г. С. 117.

③ См.: Конституция (основной закон) Союза Советских Социалистических республик // Конституции социалистических государств. Под редакцией Б. А. Страшуна, Б. Н. Топорнина и Г. Х. Шахназарова. М.: Изд. Юридическая литература. 1987, С. 60, 64.

④ См.: Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

⑤ 王贵林等:《俄罗斯的环境保护立法与执法》,载《中国环境科学学会学术年会论文集(2009)》,第 633 页。

⑥ См.: Валерий Виноградов, Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура создана 19 лет назад. // [Электронный ресурс] <http://tver.rfn.ru/rnews.html?id=33065>. (2012-04-10)

河自然保护区^①。该自然保护区成为苏联(俄罗斯联邦)境内第一个,也是目前为止唯一的一个全流域性的自然保护区(州级检察院),其驻地为加里宁州的首府加里宁市(苏联解体前夕已更名为特维尔州的特维尔市)。依照上述命令的规定,伏尔加河自然保护区是对位于伏尔加河流域的,或在伏尔加河流域发挥作用的各级国家机关、自然保护区监督机关、企业、机构、组织履行维护环境职能的情况和维护公民生态权的法律执行情况实施检察监督的机关^②。

除俄罗斯联邦的伏尔加河流域之外,其他地区的自然环境保护问题也引起了苏联政府的高度重视。例如,当时在俄罗斯联邦的其他地区以及在苏联的其他加盟共和国里,还设立了一些独立的,隶属于本加盟共和国检察院的跨区自然保护区(区市级检察院)。到 1991 年,其数量已经达到了 110 个^③。其中,2/3 位于俄罗斯联邦境内^④。

(三) 苏联解体前后伏尔加河自然保护区的进一步完善

1990 年 10 月,苏联总检察长签署命令,在伏尔加河流域成立了 12 个跨区自然保护区(区市级检察院)^⑤。它们分别驻扎在生态状况受到重大威胁的下述 12 个城市里:奥斯塔什科夫市、加里宁市(后更名为特维尔市)、切列波韦茨市、雅罗斯拉夫尔市、科斯特罗马市、伊万诺夫市、切博克萨雷市、喀山市、萨马拉市、萨拉托夫市、下诺夫哥罗德市、乌里杨诺夫斯克市。以萨马拉市(苏联解体前的古比雪夫市)为例,当地的石油化工企业、汽车制造企业众多,排放的污水、废气等容易对伏尔加河流域的生态环境(水、大气、土壤等)造成严重的威胁和危害。因此,迫切需要成立自然保护区机关,以加强对上述地区生态立法执行情况的检察监督^⑥。

1991 年 11 月,又成立了梁赞跨区自然保护区(区市级检察院),将伏尔加河流经的梁赞州列入伏尔加河自然保护区的监督活动范围。梁赞跨区自然保护区,成为伏尔加河自然保护区下辖的第 13 个跨区自然保护区,其驻地为梁赞州首府梁赞市^⑦。

1991 年年底,苏联解体、俄罗斯联邦独立后,

完善伏尔加河自然保护区的工作仍在继续当中。例如,在 1992 年 3 月之后,位于斯捷潘科娃市的里海北部水上检察院更名为阿斯特拉罕跨区自然保护区,被划归伏尔加河自然保护区领导。此后,伏尔加河下游水上检察院更名为伏尔加格勒跨区自然保护区。上述阿斯特拉罕跨区自然保护区和伏尔加格勒跨区自然保护区,成为伏尔加河自然保护区下辖的第 14 个和 15 个跨区自然保护区(区市级检察院)^⑧。

(四) 伏尔加河自然保护区的更名

1998 年 1 月 26 日,时任俄罗斯联邦总检察长职务的 Ю. И. 斯库拉托夫签署了《俄罗斯联邦总检察院关于伏尔加河自然保护区的第 34 号命令》。依照该命令的规定,伏尔加河自然保护区正式更名为伏尔加河跨地区自然保护区^⑨。

在成立后的 20 多年里,伏尔加河跨地区自然保护区积极履行对生态立法执行情况实施检察监督的职能,成为俄罗斯联邦保护生态环境、维护公民生态权、防止生态违法行为进一步泛滥的骨干力量。实践证明,它对位于辖区 15 个俄罗斯联邦主体境内的各级权力机关、地方自治机关、自然保护区监督机关、企业、机构和组织执行水法、森林法、土地法、生态鉴定立法、工业废料和生活废

① См.: Приказ Прокуратуры Союза ССР от 27.04.1990 N 443 "Об образовании прокуратуры" // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно - правовая система.

② Там же.

③ См.: Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно - правовая система.

④ 1991 年年底前,苏联是由 15 个加盟共和国组成的统一的联盟国家。但是,15 个加盟共和国的面积、人口规模差别很大。例如,俄罗斯联邦的面积占整个苏联面积的 2/3。亚美尼亚的面积,相当于俄罗斯联邦面积的 1/577。См.: Административно - территориальное устройство союзных республик СССР // Президиум Верховного Совета СССР. Известия. 1987.

⑤ См.: История Волжской прокуратуры // [Электронный ресурс] <http://www.wmpp.ru/history/hist/> (2012 - 04 - 10)

⑥ См.: Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно - правовая система.

⑦ Там же.

⑧ Там же.

⑨ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26 января 1998 г. N 34 "О волжской природоохранной прокуратуре" // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно - правовая система.

料的埋藏与利用立法、动物立法、渔业资源立法、地下资源立法、大气立法情况的监督,是很有成效的^①。但应当指出的是,伏尔加河跨地区自然保护检察院检察监督的上述方向,尚不是该检察机关活动的方向。

二 伏尔加河跨地区自然保护检察院的现状

俄罗斯联邦伏尔加河跨地区自然保护检察院的现状,涉及其组织结构、职权范围、工作原则、领导体制、领导人和内部机构以及它和区域性检察院等之间相互关系六个方面的内容。

(一) 伏尔加河跨地区自然保护检察院的组织结构

在俄罗斯联邦,伏尔加河跨地区自然保护检察院的辖区,是伏尔加河流经的 15 个联邦主体。自伏尔加河上游往下游里海方向,它们依次是:特维尔州、雅罗斯拉夫尔州、沃洛格达州、科斯特罗马州、伊万诺夫州、梁赞州、下诺夫哥罗德州、楚瓦什共和国、马里-埃尔共和国、鞑靼斯坦共和国、乌里扬诺夫斯克州、萨马拉州、萨拉托夫州、伏尔加格勒州、阿斯特拉罕州。

目前,除马里-埃尔共和国外,伏尔加河跨地区自然保护检察院在其余 14 个联邦主体境内设立了 15 个跨区自然保护检察院(区级检察院)。这 15 个跨区自然保护检察院自伏尔加河上游往下游里海方向依次是:奥斯塔什科夫跨区自然保护检察院(特维尔州)、特维尔跨区自然保护检察院(特维尔州)、雅罗斯拉夫尔跨区自然保护检察院(雅罗斯拉夫尔州)、切列波韦茨跨区自然保护检察院(沃洛格达州)、科斯特罗马跨区自然保护检察院(科斯特罗马州)、伊万诺夫跨区自然保护检察院(伊万诺夫州)、梁赞跨区自然保护检察院(梁赞州)、下诺夫哥罗德跨区自然保护检察院(下诺夫哥罗德州)、切博克萨雷跨区自然保护检察院(楚瓦什共和国)、喀山跨区自然保护检察院(鞑靼斯坦共和国)、乌里扬诺夫斯克跨区自然保护检察院(乌里扬诺夫斯克州)、萨马拉跨区自然保护检察院(萨马拉州)、萨拉托夫跨区自然保护检察院(萨拉托夫州)、伏尔加格勒跨区自然保护检察院

(伏尔加格勒州)、阿斯特拉罕跨区自然保护检察院(阿斯特拉罕州)。

由于特维尔州是伏尔加河的发源地,又由于伏尔加河流经特维尔州的长度为 700 公里,占伏尔加河全长的 1/4,所以俄罗斯联邦(苏联)总检察院在特维尔州境内设立了两个隶属于伏尔加河跨地区自然保护检察院的跨区自然保护检察院,并选定特维尔州首府特维尔市(苏联解体前的加里宁州首府加里宁市)为伏尔加河跨地区自然保护检察院的驻地。详见以下伏尔加河跨地区自然保护检察院的组织结构图解^②。

在伏尔加河流域建立统一的自然保护检察机关体系,是在生态保护领域组织检察监督的重要措施。正是伏尔加河跨地区自然保护检察院(州级检察院)的上述组织结构,使该检察院能在分析区域性监督机关^③和护法机关^④统计信息和资料的基础上,全面地、准确地、及时地掌控整个伏尔加河流域自然保护领域的法治状况。而后者保证了预防和制止生态违法行为工作的系统性和连贯性,并保证在自然资源利用方面有效抵制狭隘的地方利益和部门利益^⑤。20 多年的实践表明,伏尔加河跨地区自然保护检察院的上述组织结构,是该检察院高效运作,并在俄罗斯联邦国内外声名显赫的组织保障^⑥。

(二) 伏尔加河跨地区自然保护检察院的职权范围

2008 年 5 月 7 日,俄罗斯联邦总检察长签发了《关于划分区域性检察院、军事检察院和其他

① См.: Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

② Там же.

③ 监督机关,在我国是指环保局等。

④ 在俄罗斯联邦,护法机关体系包括司法权力机关体系(各种联邦法院和联邦主体法院),各种护法机关(检察机关体系、安全机关体系、内务机关体系、麻醉品流通监督机关体系、海关机关体系、司法行政机关体系),法律适用机关。法律适用机关又划分为国家法律适用机关(税务机关和其他财政机关、司法鉴定机构、公证机关、婚姻登记机关及其他身份登记机关),非国家法律适用机构(各种仲裁机构、同志审判会、律师事务所、私营公证机构、私营侦探和保安机构、非国家司法鉴定机构)。См.: Правоохранительные органы (третье издание, переработанные и дополненное) // Под редакцией О. А. Галустяна и А. П. Килзлыка, М. Закон и право. 2006.

⑤ См.: Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

⑥ См.: Валерий Виноградов, Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура создана 19 лет назад.

跨地区自然保护检察院下辖的15个跨区自然保护检察院

- 1、奥斯塔什科夫跨区自然保护检察院
- 2、特维尔跨区自然保护检察院
- 3、雅罗斯拉夫尔跨区自然保护检察院
- 4、切列波韦茨跨区自然保护检察院
- 5、科斯特罗马跨区自然保护检察院
- 6、伊万诺夫跨区自然保护检察院
- 7、梁赞跨区自然保护检察院
- 8、下诺夫哥罗德跨区自然保护检察院
- 9、切博克萨雷跨区自然保护检察院
- 10、喀山跨区自然保护检察院
- 11、乌里扬诺夫斯克跨区自然保护检察院
- 12、萨马拉跨区自然保护检察院
- 13、萨拉托夫跨区自然保护检察院
- 14、伏尔加格勒跨区自然保护检察院
- 15、阿斯特拉罕跨区自然保护检察院



专门检察院检察长职权范围的第 84 号命令(附 2009 年 3 月 31 日作出的修改)》^①。该命令第 4 条对伏尔加河跨地区自然保护检察院的职权范围作出了具体规定。该检察院的职权范围主要包括:(1)对联邦执行权力机关的区域性自然保护机关、俄罗斯联邦主体执行权力机关、地方自治机关及其公职人员,在伏尔加河流域从事活动的商业组织和非商业组织的管理机构和领导人执行环境保护立法和自然资源利用立法的情况,恪守公民生态权利的情况实施监督,并对上述机关、机构及其公职人员就环境保护和自然资源利用问题颁布的法律文件的合法性实施监督;(2)与各俄罗斯联邦主体检察院的检察长进行协调,参加伏尔加河流域各俄罗斯联邦主体代表机关(立法机关)就环境保护和生态安全保障问题进行的立法活动;(3)对联邦执行权力机关的区域性自然保护机关执行反贪污贿赂立法的情况实施监督;(4)对受理、登记、处理有关生态犯罪的投诉,有关在国家组织、商业组织和其他组织内违反职务利益并导致违反环境保护法和公民生态权利保护法的其他犯罪(但在俄罗斯联邦国防部和国防工业综合体所属客体内实施的犯罪除外)的投诉以及有关自然保护监督机关公职人员所实施职务犯罪的投诉时执行法律的情况实施监督;(5)对被授权的内务机关和俄罗斯联邦检察院直属侦查委员会发现、揭露和侦查上述领域犯罪的分支机构

在伏尔加河流域实施的侦查搜查、初步调查和预审活动的合法性实施监督;(6)在刑事案件的公诉意见书或公诉书是由伏尔加河跨地区自然保护检察院的检察长、副检察长或下属检察长批准的情况下,参加该刑事案件的法庭审理;(7)依照联邦立法和俄罗斯联邦总检察长组织命令文件的规定,在自己的法定职权范围内,参加民事诉讼和仲裁程序;(8)处理包含违反环境保护法和公民生态权利保护法信息的投诉以及对下级检察长决定和行为的申诉;(9)在自己的职权范围内,并依照刑事诉讼程序的规定,参加对请求和申诉的法庭审理;(10)协调各种护法机关与伏尔加河流域各俄罗斯联邦主体境内生态违法行为作斗争方面的活动;(11)分析和总结有关上述领域法制和法律秩序状况的数据,参加编制有关检察机关工作情况的国家统计报表和跨主管部门统计报表;(12)领导下级自然保护检察院的工作;(13)依照俄罗斯联邦总检察长命令规定的程序,与大众新闻媒体协调行动。此外,该命令第 2 条第 3 款还对自然保护检察院(区市级检察院)的职权范围作了类似以上第 1、4 项内容的规定。

^① См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. N 84 "О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур" (в ред. Приказ Генеральной прокуратуры России от 31 марта 2009 г. N 98) // Консультант Плюс[Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

(三) 伏尔加河跨地区自然保护检察院的工作原则

《俄罗斯联邦宪法》^①第129条、《俄罗斯联邦检察机关法》^②第4条规定了俄罗斯联邦检察机关组织和活动的基本原则。作为俄罗斯联邦检察机关体系中专门检察机关的重要组成部分,俄罗斯联邦自然保护检察院,包括伏尔加河跨地区自然保护检察院,当然也要遵循这些基本的组织和活动原则。具体说来,伏尔加河跨地区自然保护检察院的基本工作原则包括:(1)集中原则。检察机关的集中,是指下级检察长服从上级检察长,各级检察长隶属于俄罗斯联邦总检察长的集中体系。这是由保障俄罗斯联邦境内法制统一的必要性决定的。(2)统一原则。检察机关监督职能的统一,是指检察机关组织和活动的形式、实施监督的目的和任务、检察长发现违法行为和对违法行为做出反应方面的权限都是统一的^③。(3)独立原则。检察机关严格遵循俄罗斯联邦现行法律,独立自主地行使其职权,不受任何联邦国家权力机关、俄罗斯联邦主体国家权力机关、地方自治机关和社会联合组织的干涉。(4)公开原则。检察机关职务活动的公开,必须“以不与关于保护公民权利和自由的俄罗斯联邦立法规定相抵触,不与关于保护国家秘密的法律予以专门保护的其他秘密的俄罗斯联邦立法规定相抵触为限度”(俄罗斯联邦检察机关法第4条第2款)。

(四) 伏尔加河跨地区自然保护检察院的领导体制

根据《俄罗斯联邦宪法》第129条以及《俄罗斯联邦检察机关法》第4条的相关规定,俄罗斯联邦检察机关是一个由区域性检察机关和专门检察机关(军事检察机关、运输检察机关、自然保护检察机关等)组成的联邦集中统一的机关体系^④。在俄罗斯联邦检察机关体系中,下级检察长服从上一级检察长,各级检察长隶属于俄罗斯联邦总检察长,检察实践由俄罗斯联邦总检察长予以指导和协调,从而保障了检察实践的集中性和统一性。俄罗斯伏尔加河跨地区自然保护检察院同样遵照这种集中统一的领导体制。

2008年5月7日,俄罗斯联邦总检察长签发的第84号命令进一步明确指出,伏尔加河跨地区

自然保护检察院“领导下级自然保护检察院的工作”^⑤。据此,伏尔加河跨地区自然保护检察院(联邦主体级检察院)辖区内15个跨区自然保护检察院(区级检察院)接受伏尔加河跨地区自然保护检察院的领导,并对其负责。伏尔加河跨地区自然保护检察院接受俄罗斯联邦总检察院的领导,并对其负责。

与此同时,伏尔加河跨地区自然保护检察院及其所属的15个跨区自然保护检察院这两级检察院,均实行检察长负责制。

(五) 伏尔加河跨地区自然保护检察院和其他类型检察院之间的关系

伏尔加河跨地区自然保护检察院和区域性检察院、其他专门检察院之间的关系,属于“横向性权力关系”。这种“横向性权力关系”,大致表现为下述两个方面:(1)伏尔加河跨地区自然保护检察院和区域性检察院之间的关系,主要指伏尔加河跨地区自然保护检察院和辖区内与之平级的15个俄罗斯联邦主体检察院之间的关系^⑥。俄罗斯联邦主体检察院也享有自然保护监督职能^⑦,所以它们和伏尔加河跨地区自然保护检察院之间的关系,是一种协调和合作关系。(2)伏尔加河跨地区自然保护检察院和辖区内与之平级的其他专门检察院之间的关系。例如,与辖区内军事检察院、运输检察院等之间的关系,也是协调和合作

① 参:《俄罗斯联邦宪法》第129条,1993年12月25日通过,1993年12月25日俄罗斯联邦公报第25号。

② 参:《俄罗斯联邦检察机关法》(с изменениями и дополнениями) // Приложение. Под редакцией Ю. Е. Винокурова, Прокурорский надзор. М.: Юрайт. 2008.

③ [俄] Ю. Е. 维诺库罗夫主编:《检察监督》,中国检察出版社2009年版,第13页。

④ 应当指出的是,经过16次修改补充的1992年《检察机关法》并没有罗列各种专门检察机关。但是,“专门检察机关”这一概念的概括性,为以后建立其他专门检察机关奠定了法律基础。

⑤ 参:《俄罗斯联邦总检察长令》(Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. N 84 “О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур” (в ред. Приказа Генеральной прокуратуры России от 31 марта 2009 г. N 98) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

⑥ 依照俄罗斯联邦宪法规定,俄罗斯联邦主体的形式共有六种类型,即俄罗斯联邦组成中共和国、边疆区、州、联邦直辖市、自治州、自治专区。但伏尔加河流域的15个俄罗斯联邦主体只有两种类型,即俄罗斯联邦组成中共和国、州。关于俄罗斯联邦主体的六种类型的详细阐释,参见刘向文著《俄国政府与政治》,中国台湾五南图书出版公司2002年版,第71~74页。

⑦ 前引书:《检察监督》,第145~151页。

的关系。为了妥善解决上述“横向性权力关系”，防止多头监督、重复监督，提高监督工作效率，俄罗斯联邦总检察长曾于 2008 年 5 月 7 日签发了《关于划分区域性检察院、军事检察院和其他专门检察院检察长职权范围的第 84 号命令》。

(六) 伏尔加河跨地区自然保护检察院的现任领导人和内部机构

1. 伏尔加河跨地区自然保护检察院的现任领导人和内部机构

1990 年 4 月 27 日，苏联总检察长任命当时在苏联总检察院自然保护处工作的俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国功勋法学家瓦列里·帕夫洛维奇·维诺格拉多夫为伏尔加河自然保护检察院的检察长^①，他也是伏尔加河跨地区自然保护检察院的首任检察长。在伏尔加河自然保护检察院建立后的最初两年，他的工作一切都从零开始。例如，首任检察长瓦列里·帕夫洛维奇·维诺格拉多夫走遍了辖区内的各州和共和国，同各州和共和国的领导人，各州市长，有关检察院的检察长会见，最终理顺了合作关系^②。伏尔加河跨地区自然保护检察院现有检察长 1 人，副检察长 3 人（其中包括第一副检察长 1 人）。据伏尔加河跨地区自然保护检察院网站和俄罗斯联邦其他媒体报道，现任检察长是薇拉·安娜托利耶芙娜·索尔达托娃，国家三级司法参事。为了表彰她在保障伏尔加河流域生态安全事业方面作出的巨大贡献，俄罗斯联邦总统曾于 2006 年 1 月 13 日授予其“俄罗斯联邦功勋法学家”称号。伏尔加河跨地区自然保护检察院的第一副检察长是谢尔盖·弗拉季米罗维奇·萨福诺夫，其他两名副检察长分别是亚历山大·弗拉季米罗维奇·菲拉托夫和奥列格·根纳季耶维奇·彼特罗夫^③。

俄罗斯联邦伏尔加河跨地区自然保护检察院和俄罗斯联邦 8 个跨地区运输检察院，都是俄罗斯联邦主体一级的专门检察院。尽管它们的监督领域不同（一个是在运输和海关领域实施监督，一个是在自然保护领域实施监督），但它们的监督职能基本相同^④。俄罗斯联邦总检察长关于成立 8 个跨地区运输检察院的命令中，明确规定了跨地区运输检察院的编制和机构。但是，苏联总检察长关于成立伏尔加河自然保护检察院的命令，或关于伏尔加河自然保护检察院更名为伏尔

加河跨地区自然保护检察院的命令中，均未明确规定伏尔加河跨地区自然保护检察院的编制和内部机构^⑤。伏尔加河跨地区自然保护检察院网站的“内部机构”栏目始终是空白，理由是“正在上网”。俄罗斯联邦总检察长关于成立伏尔加河跨地区自然保护检察院的命令和关于成立 8 个跨地区运输检察院命令内容的上述差别，也许可以理解为自然保护检察院的内部机构还处于“摸着石头过河”式的改革阶段，至今尚未完全定型。

2. 跨区自然保护检察院的现任领导人和内部机构

俄罗斯联邦总检察长关于成立伏尔加河跨地区自然保护检察院的命令中，未明文规定伏尔加河跨地区自然保护检察院下辖 15 个跨区自然保护检察院的编制名额。伏尔加河跨地区自然保护检察院网站也未罗列上述编制名额。笔者仅在作为上述 15 个跨区自然保护检察院（区级检察院）之一的乌里扬诺夫斯克跨区自然保护检察院网站和其他媒体上，查阅到乌里扬诺夫斯克跨区自然保护检察院和萨马拉跨区自然保护检察院的编制名额。乌里扬诺夫斯克跨区自然保护检察院的编制名额为 7 人。其中包括：检察长 1 人（季米特里·弗拉季米罗维奇·维克多），副检察长 2 人（负责楚瓦什共和国监督事务的副检察长和负责马里-埃尔共和国监督事务的副检察长），负责楚瓦什共和国监督事务的检察长高级助理 1 人、助理 2 人，负责马里-埃尔共和国监督事务的检

① См. : Валерий Виноградов, Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура создана 19 лет назад.

② См. : Там же.

③ См. : Консультант Плюс [Электронный ресурс] : справочно-правовая система.

④ 俄罗斯联邦检察机关法第 1 条规定了所有检察机关的职能。См. : Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Приложение. Под редакцией Ю. Е. Винокурова, Прокурорский надзор. М.: Юрайт. 2008.

⑤ 笔者从俄罗斯联邦媒体的众多报道中，只找到伏尔加河跨地区自然保护检察院的几个内部机构。例如，主管自身安全保障的检察长高级助理、负责审议处理申诉和公民来访工作的检察长高级助理、对刑事诉讼活动实施监督领域的检察长高级助理（也负责对俄罗斯联邦总检察院侦查委员会伏尔加河跨地区自然保护侦查局实施审判前侦查时遵守法制的情况实施监督）、负责对自然资源利用和自然保护领域反贪污贿赂立法执行情况实施监督的检察长高级助理、负责与大众新闻媒体和社团组织协调行动的检察长高级助理、自然保护立法执行情况监督处、保障检察长参加法院刑事案件审理处等。

察长高级助理 1 人^①。萨马拉跨区自然保护检察院的编制名额也为 7 人。他们负责萨马拉州 16 个区(市)自然保护立法和卫生立法执行情况的监督。他们的大部分时间都是在出差,到现场检查^②。

三 评论及启示

俄罗斯联邦伏尔加河跨地区自然保护检察院的建立、发展乃至完善,是一个循序渐进、不断推进的过程。它的改革,是俄罗斯联邦自然保护检察制度改革进程的一个“缩影”。以俄罗斯联邦伏尔加河跨地区自然保护检察院为代表的自然保护检察制度,不是一个孤立的经验。尤其是对于我国而言,由于建国之初受苏联检察制度的重大影响,我们现在急需关注和研究俄罗斯联邦检察制度的改革动态和最新状况。认真研究伏尔加河跨地区自然保护检察院的改革进程、现实状况和实践效果,能够为我国生态环境保护领域检察监督的实施以及我国专门检察制度的改革和完善,提供有益的启发。

(一) 通过创建自然保护检察院来强化对我国生态环境的保护

通过考察俄罗斯联邦伏尔加河跨地区自然保护检察院的历史发展,不难看出,伏尔加河跨地区自然保护检察院的建立、发展和进一步的改革完善,与苏联时期自然保护检察机关存在的历史传承有关。但更重要的是,进入 20 世纪 90 年代之后,伴随着全球生态环境的恶化,人类生存环境面临前所未有的危机,拯救地球和保护人类环境成为世界各国人民的一项普遍共识。在这种情况下,对于在历史上通过自然保护检察机关对环境保护立法和自然资源利用立法执行情况实施监督的俄罗斯联邦来说,“重新”建立起相应的自然保护检察院来强化对生态环境的保护就变得自然而然了。俄罗斯联邦的自然保护检察实践表明,设立专门性的自然保护检察院拟在环境保护领域实施检察监督,能够有效地预防和及时地发现、解决环境污染和破坏问题^③。相比之下,我国同样面临着生态环境保护的重任。尤其是伴随着改革开放 30 多年的“经济腾飞”,我国的生态环境也遭到严重破坏。“有法不依”、“执法不严”、“违法不究”等现

象十分严重。近年来,虽然我国在环境保护领域取得了不少成绩,但生态环境保护依然面临巨大挑战^④。目前,在我国已经发生了不少由环境问题引发的群体性事件,严重影响到国家的稳定和社会的和谐。创建自然保护检察院,在环境保护领域实施检察监督,有助于强化对生态环境的保护,也有助于减少环境领域发生的群体性事件,最终有利于我国的环境法制建设。因此,笔者建议我国借鉴俄罗斯联邦的上述经验,创建我国的自然保护检察院,发挥检察机关在生态环境保护领域的检察职能,以此强化对生态环境的保护,从而有效地遏制人为破坏生态环境情况的发生。

(二) 根据国家的现实情况和现实需要创建自然保护检察院

我国现行宪法第 129 条规定,“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。该规定确认了人民检察院在我国宪政体制中的地位,即专门性的“法律监督机关”。通过在我国设立专门性的自然保护检察院,由其在生态保护领域集中统一地实施检察监督职能,能够及时地发现和有效地制止生态保护领域里的违法犯罪行为。当然,在我国创建自然保护检察院,应当遵循国家的现实情况和实际需要等原则,同时还应兼顾当地的自然地理条件。(1) 在生态环境问题比较突出、现实需要比较急迫的地方建立。以我国目前水和大气污染为例。长江、黄河、淮河、海河四大流域集聚着众多的工业城市,水和大气污染形势严峻。“三江流域”(系指川西、滇北和藏东的金沙江、澜沧江及怒江流域),松花江、珠江等流域水和大气的环境保护亟待加强。我国的很多湖泊也受到严重的污染,情况堪忧^⑤。(2) 在即将启动或已经启动大规模工程建设、旅游项目建设

① См.: Ульяновская межрайонная природоохранная прокуратура. // [Электронный ресурс] <http://dov.sar.ru/directory.Asp?dovid=196>. (2012-03-10)

② См.: Дмитрий Медведев, В прокуратуре работают настоящие энтузиасты своего дела. // [Электронный ресурс] <http://63.ru/news/ine/66496.html>. (2012-03-10)

③ 王树义、颜士鹏:《论俄罗斯联邦检察院在俄罗斯生态法实施中的监督功能》,载《河北法学》2006 年第 6 期。

④ 国务院发展研究中心“十二五”规划研究课题组:《中国生态环境现状及其“十二五”期间的战略取向》,载《改革》2010 年第 2 期。

⑤ 李世杰:《我国主要湖泊八成受到污染》,载《中国经济报告》2008 年第 3 期。

的自然保护区等原始生态地区里,优先创建自然保护区检察院,以防止生态环境恶化。例如,在这样的森林、草原、湿地、山地等地区,应当首先创建自然保护区检察院。最后,在我国创建自然保护区检察院,还应当坚持循序渐进的原则。笔者建议国家采取先“试点”取得经验,而后普遍推广的办法。比如,可以先选在某一个流域创建自然保护区检察院。然后,通过改革“试点”,及时地总结自然保护区检察院创建和运转实践中的经验教训。待时机成熟的时候,再把自然保护区检察院的创建和运行经验推向全国。

(三) 严格划分自然保护区和其他类型检察院之间的权限关系

俄罗斯联邦伏尔加河跨地区自然保护区检察院的运转实践经验告诉我们,严格划分自然保护区检察院和其他类型检察院之间的权限关系,是自然保护区检察院能否高效运转的关键环节。只有厘清和划分好自然保护区检察院和其他类型检察院之间的职权范围,才能使自然保护区检察院高效而畅通地运作,实现它和其他类型检察院之间的联动合作。如果将来在我国创建自然保护区检察院,需要特别注意以下几个方面的问题:(1)在自然保护区检察院的领导体制上,借鉴俄罗斯联邦自然保护区检察院的经验,实行集中统一的领导体制。这能使自然保护区检察机关迅速、高效地对相关流域的生态环境保护实施检察监督。(2)建议借鉴伏尔加河跨地区自然保护区检察院的经验,严格划分自然保护区检察院和与之平级的其他类型检察院之间的职权范围,避免出现它与其他类型检察院之间的权限纠纷问题。严格划分自然保护区检察院和与之平级的其他类型检察院之间的职权范围,不仅能发挥自然保护区检察院在生态环境保护领域的主导作用,还能顺利地实现它和其他类型检察院在各自权限范围内的协调一致和联动合作。(3)由于职权划分“灰色地带”的存在,当自然保护区检察院和其他类型检察院之间出现职权纠纷时,可以由(跨省级)自然保护区检察院在会同相应省、自治区和直辖市人民检察院相互协商的基础上,本着有利于生态环境保护的原则予以解决。当然,根据现代法治精神,以上这几个方面的最终实现,还需相应的法治化保障。在将来我国检察制度的改革中,既可以颁布统一的法律或法规来具体划

分职权范围,也可以在未来人民检察院组织法的修改中予以补充规定。

(四) 构建具有中国特色的社会主义专门检察制度

俄罗斯联邦的专门检察制度,是在历史发展的基础上逐步积淀、延续并完善起来的。在现代条件下,专门检察制度的组织和活动,是由保障对社会生活和国家生活具有重要意义的专门活动领域的法治秩序,保障整个社会和国家的法治秩序的客观必要性所决定的^①。目前,在俄罗斯联邦,已经形成两类稳定的专门检察院:一类是军事检察院和运输检察院;另一类是自然保护区检察院和劳动改造机构的检察院^②。前一类专门检察院实施检察机关的全部职能,后者与区域性检察院一起履行检察机关的任务与职能。可以说,专门检察制度在俄罗斯联邦检察实践活动中占据重要的地位,并发挥着极其重要的作用。

20 世纪 50 年代中期,我国引进了包括专门检察制度在内的苏联社会主义检察制度。但事实上,我国只根据当时的国情,引进了军事检察制度和铁路运输检察制度,而没有引进自然保护区检察制度。目前,伴随着工业化进程的加快和粗放型的增长方式,我国的环境污染日趋严重,跨地区的污染案件也越来越多。这对我国经济的可持续发展已构成严重的威胁。实践表明,我国应当及时创建类似于俄罗斯联邦境内的自然保护区检察制度^③。在此基础上,同时进一步改革和完善现有的军事检察制度和铁路运输检察制度,才能真正建立起具有中国特色的社会主义专门检察制度。

[本文系郑州大学法学院刘向文教授主持的 2011 年国家社科基金项目“俄罗斯转型期司法改革研究”(11BFX1153)、2011 年河南省教育厅重点基地项目“俄罗斯转型期法律制度研究”(2011-JD-011)和 2009 年度最高人民检察院理论研究重点课题“专门检察制度研究”(GJ2009B13)的阶段成果之一。]

(责任编辑 向祖文)

① 刘向文、王圭宇:《社会转型与检察制度变革之间的互动》,载《公民与法(检察版)》2009 年 11 月号。

② См.: Сухорев А. Я. Прокурорский надзор. М.: Норма. 2005, С. 90 - 99.

③ 刘向文、王圭宇:《俄罗斯联邦运输检察机关体系的改革》,载《俄罗斯中亚东欧研究》2010 年第 6 期。

SUMMARY

Research group of China Institute of Contemporary International Relations In May 2012, Putin returned to the Kremlin to take helm of the Russian boat when the international strategic environment and the internal situation in Russia are undergoing profound changes. To revitalize Russia, Putin try to do some works as follow: politically to reorganize power system to ensure political stability; economically to promote modernization of energy industry, re-industrialization, the Far East development, and to integrate Russia into the world economy; externally to accelerate to create the Eurasian Union, actively participate in the Asia-Pacific regional affairs; in the area of ?? security, to make more efforts to carry out military reform and to update military equipment, and to strengthen the external security cooperation in order to keep the military containment capacity and maintain international strategic balance.

Liu Xiangwen and Wang Guiyu As the legal successor States of the Soviet Union, the Russian Federation inherited the nature conservation procuratorial system of the Soviet Union and re-set up a natural protection procuratorial organs. At present, the Russian Federation has set up a basin-wide natural protection procuratorate, i. e Volga cross-regional nature protection procuratorate. As a typical representative of the nature conservation procuratorial organs, Volga trans-regional nature protection procuratorate has demonstration importance. Review of the reform of Volga trans-regional natural protection and sum-up of its gains and losses would offer reference for set-up of specialized procuratoratial system in environment protection area in China.

Zhao Xuelin Since the 1989 transition, market economy and parliamentary democracy were established in Bulgaria. Twenty years of transformation process can be roughly divided into two stages. In 1997, when SDS came to power, as the boundary line between the first and the second period of Bulgarian transition. The former is turbulent that transition brought with, the latter is stable post-transition period. Of cause, Bulgaria's transition is far from over because there are many problems should be solved. The effect difference of the transition in Bulgaria and Poland are mainly caused by different initial conditions of the transition of the two countries. The positive and negative aspects of the transition of Central and Eastern European countries highlight the correctness of Chinese gradual reform.

Fu Jingyun As a big country across the Eurasian continent, the economic relations between Russia and Asian countries is an important part of Russian foreign economic relations. As the European sovereign debt crisis intensified and the relatively strong growth of the Asian economies, Russia's economic modernization strate-