

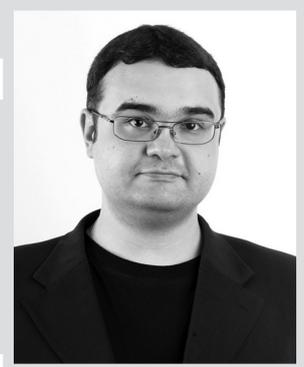
УДК 342.33

Конституционно-правовые проблемы идентификации отдельных органов и должностных лиц с ветвями государственной власти Республики Татарстан



Зазнаев О.И.

Доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой политологии
Казанского (Приволжского) федерального университета



Гарипов Р.Ф.

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры философии и права
Казанского государственного аграрного университета

В статье определен круг государственных органов и должностных лиц Республики Татарстан, не имеющих четкой конституционно-правовой идентификации ни с одной из ветвей власти. Анализируется место Президента РТ, Прокурора РТ, Государственного Советника РТ, Уполномоченного по правам человека в РТ и Счетной палаты РТ в системе разделения властей Татарстана. Выдвинуты предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: Республика Татарстан, разделение властей, конституционно-правовой статус, Президент РТ, Прокурор РТ, Государственный Советник РТ, Уполномоченный по правам человека в РТ, Счетная палата РТ.

Одним из ведущих конституционных принципов является принцип разделения властей, который преследует, прежде всего, цель предотвратить или свести к минимуму злоупотребление властью путем сосредоточения ее в одних руках [1, с. 119]. В Республике Татарстан государственная власть, которую осуществляют Президент РТ, Государственный Совет РТ, Кабинет Министров РТ и суды РТ, осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную [2, Ст. 9]. При этом конституционно закреплено, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны, а иных ветвей государственной власти, следуя логике Конституции РТ, быть не может. Каждый государственный орган и должностное лицо должны идентифицироваться с одной из ветвей власти – либо законодательной, либо исполнительной, либо судебной. Однако в действительности возникают проблемы с отнесением ряда органов и долж-

ностных лиц Татарстана к той или иной ветви. Существует неопределенность, «размытость» статуса отдельных элементов государственного механизма.

Прежде всего, на наш взгляд, в Конституции РТ неудачно сформулированы положения, касающиеся места Президента РТ в системе разделения властей: Президент РТ формально не отнесен ни к одной из трех ветвей. Согласно ст. 89, Президент РТ является «главой государства, высшим должностным лицом Республики Татарстан». Он не включается в систему исполнительных органов, куда отнесены Кабинет Министров, министерства, государственные комитеты и иные органы исполнительной власти (ч. 3 ст. 9). Конституция Татарстана не определяет Президента как главу исполнительной власти, а, значит, подчеркивает его особый конституционно-правовой статус, по логике вещей заключающийся в его возвышении над всеми ветвями государственной власти [3].

Вместе с тем нет сомнения в том, что Президент РТ является главой исполнительной власти: в п. 2 ч. 1 ст. 94 прямо говорится, что президент «возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан» (выделено нами – О.З., Р.Г.). Действительно, он осуществляет целый ряд исполнительно-распорядительных полномочий, среди которых – руководство деятельностью Кабинета Министров, принятие решений об отставке правительства, формирование Кабинета (с участием парламента), освобождение от должности Премьер-министра и членов Кабинета, формирование системы исполнительных органов на территории Республики Татарстан, определение их структуры, отмена постановлений и распоряжений Кабинета. Поэтому, на наш взгляд, следует пойти по пути, который предлагает Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4], в котором высшее должностное лицо субъекта Федерации является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации.

Проблеме идентификации прокуратуры в системе государственной власти посвящено немало публикаций [5-8], но большинство исследователей сходятся во мнении, что данная государственная структура не относится ни к одной из ветвей власти. Ч. 2 ст. 114 Конституции РТ устанавливает, что Прокурор РТ и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор за соблюдением не только Конституции Российской Федерации и федеральных законов, но и Конституции Республики Татарстан, законов Республики Татарстан. Признав прокуратуру уполномоченным субъектом надзора, Конституция РТ позволила рассматривать её в качестве элемента механизма региональной власти. Прокурор РТ, как и прокуроры других субъектов Федерации, вправе присутствовать на заседаниях регионального парламента и исполнительных органов [9, Ст. 7], выступать с законодательной инициативой [9, Ст. 9], проводить антикоррупционную экспертизу региональных нормативных правовых актов [9, Ст. 9.1], а также осуществлять иные полномочия, направленные на обеспечение законности, в том числе оспаривать нормативные правовые акты в суде. Органы прокуратуры Республики Татарстан являются органами государственной власти, однако законодательно не отнесены ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти.

В литературе сложилось два основных подхода к вопросу о месте прокуратуры в системе разделения властей. Одна группа авторов утверждает, что прокуратура относится к системе органов исполнительной власти, поскольку у нее есть властно-распорядительные полномочия [10, с. 45; 11, с. 18; 12,

с. 61-62]. Однако эти авторы понимают «властно-распорядительные полномочия» настолько широко, что мы легко можем обнаружить их у органов, относящихся к судебной и законодательной власти. Согласно другой точке зрения, прокуратура обладает всеми чертами судебного органа [13, с. 47; 14, с. 309]. Однако ясно, что в соответствии с действующим законодательством прокуратура не вправе осуществлять правосудие.

Существует также мнение о «привязанности» Генерального Прокурора РФ к Президенту РФ, поскольку основной функцией прокурора является контрольно-надзорная деятельность в отношении как органов власти, так и других лиц, что свойственно контрольно-надзорным полномочиям Президента [15; 16, с. 379-380]. Однако эта точка зрения не выдерживает критики, если учесть процедуру назначения на должность Генерального Прокурора РФ, в которой принимает участие Совет Федерации, и всеобъемлющий формат его функциональных обязанностей, которые никак нельзя свести к исполнительно-распорядительным. На наш взгляд, на региональном уровне прокуратура как инстанция, наделённая государственно-властными полномочиями, в том числе по отношению к органам и должностным лицам, представляющим отдельные ветви государственной власти субъекта Федерации, олицетворяет собой не закреплённую конституцией контрольно-надзорную власть.

Аналогичным образом не определено место в системе разделения властей Татарстана такой относительно новой должности, как Государственный Советник, на которую назначается лицо, прекратившее полномочия Президента РТ [17, Ст. 1]. Особенно странным кажется законодательное утверждение о том, что данная должность не является государственной, несмотря на её официальное наименование и специальную процедуру назначения на неё соответствующего лица. Очевидно, такая законодательная формулировка появилась вслед за Законом РФ от 16.01.2003 г. № 3-ЗРТ «О государственной гражданской службе Республики Татарстан», в котором государственные должности применимы только к лицам, исполняющим служебные обязанности в системе региональных органов исполнительной власти [18, Ст. 16].

Отсюда получается, что Государственный Советник имеет функциональный доступ к исполнительной власти в Татарстане, но к ней не отнесён. Следует также отметить, что Государственный Советник наделён правом законодательной инициативы, вправе беспрепятственно посещать на территории региона любые организации, включая властные учреждения, при этом предложения и заключения Советника являются обязательными для рассмотрения. Указанные полномочия, на наш взгляд, являются признаками государственно-властного статуса

данного лица, а это означает, что Государственный Советник фактически включён в исполнительную власть Республики Татарстан.

В республиканском законодательстве не решен также вопрос о месте Уполномоченного по правам человека в РТ в системе государственных органов. Он наделён и правом законодательной инициативы, и контрольными полномочиями, в том числе по отношению к органам региональной государственной власти [19]. Более ограниченные функции выполняет лицо, занимающее недавно учреждённый пост Уполномоченного по правам ребёнка в Республике Татарстан.

Институт омбудсмена достаточно размыт и на федеральном, и на региональном уровне, где наличие уполномоченных по правам человека вовсе не является обязательным по версии федерального законодательства [20]. Функции данной фигуры, по мнению отдельных авторов, во многом схожи с задачами конституционного правосудия [21, с. 116; 22, с. 11]. В то же время следует отметить, что никаких прямых способов реагирования Уполномоченного по правам человека на факты нарушений ни в федеральном, ни в региональном законодательстве не предусмотрено. Обладая отдельными властными полномочиями, данное должностное лицо зависит при их реализации от решений и действий органов, относящихся к другим ветвям власти. Лицо, обладающее контрольными полномочиями, вправе собирать соответствующую информацию, анализировать её, делать выводы, однако не может непосредственным образом вмешиваться в факт нарушения. Вместо этого контролирующий субъект обращается в соответствующую структуру, наделённую реальными полномочиями по пресечению правонарушения. Такой признак деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан свидетельствует о наличии границ между его компетенцией и компетенцией органов исполнительной власти, а равно других ветвей власти, что, в свою очередь, подтверждает его автономный статус в системе разделения властей на региональном уровне.

Контрольные функции выступают также основным предметом деятельности Счётной палатой Республики Татарстан, однако, в отличие от указанных выше органов и должностных лиц, закон официально объявил данный орган подотчётным Государственному Совету [23]. Вместе с тем наличие подотчётности вовсе не означает, что указанная структура не обладает правовой и контрольной самостоятельностью, на что обращает внимание и федеральное законодательство, наделяя подобные органы статусом юридического лица [24]. При этом законодательно подчёркивается обязательность выполнения требований Счётной палаты всеми региональными государственными органами, если такие требования входят в пределы полномочий данного органа. В литературе отмечается, что подобное

обособление региональных контрольно-счётных органов нежелательно, поскольку неоправданно повышает их самостоятельность [25, с. 61]. Однако именно на обеспечение независимости результатов проводимой Счётной палатой Республики Татарстан деятельности и направлен специально принятый Закон РТ от 07.06.2004 г. № 37-ЗРТ «О Счётной палате Республики Татарстан», что подтверждает её определённую обособленность от Государственного Совета Республики Татарстан. Заметим также, что Счетная палата не выполняет правотворческих функций и, соответственно, к законодательной ветви власти Республики Татарстан не может быть отнесена.

Таким образом, несмотря на конституционно закреплённую трёхзвенную систему разделения государственной власти в Республике Татарстан, существуют органы и должностные лица, законодательно не отнесённые ни к одной из признанных ветвей власти, однако наделённые контрольно-властными полномочиями – Прокурор РТ, Государственный советник РТ, Уполномоченный по правам человека в РТ, Уполномоченный по правам ребёнка в РТ, Счетная палата РТ. На наш взгляд, ч. 1 ст. 9 Конституции РТ нуждается в дополнении: «Государственная власть в Республике Татарстан осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную, судебную и иные виды, предусмотренные законом. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Мы полагаем, что необходимо установить исчерпывающий перечень должностных лиц и органов, осуществляющих в Татарстане государственную власть, дополнив ч. 2 ст. 9 Конституции РТ: при их образовании необходимо принятие специального федерального или регионального закона. Кроме того, на наш взгляд, в Конституции РТ следует четко прописать, что Президент РТ входит в исполнительную ветвь власти.

Предложенные нами нормативные изменения могли бы установить более четкий правовой статус ряда органов и должностных лиц, официально не отнесённых ни к одной из существующих ветвей региональной государственной власти, однако наделённых в силу законов Республики Татарстан государственно-властными полномочиями.

Литература:

1. Зазнаев О.И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Казанский гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. – 374 с.
2. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 22.11.2010) // Республика Татарстан. – 2002. – № 87-88; 2010. – № 237.
3. Зазнаев О.И. Организация государственной власти в Республике Татарстан: проблемы и противоречия // Политическая экспертиза (ПОЛИТЭК). – 2010. – № 2. – С. 7-25.

4. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 30.11.2011, с изм. от 29.02.2012) // СЗРФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7042.
5. Байкин И.М. Прокуратура как основное звено в формировании надзорной власти в России // Современное право. – 2009. – № 8. – С. 17-20.
6. Осипян С.А. Российский федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2006. – 48 с.
7. Станских С.Н. К какой ветви власти принадлежит прокуратура: опыт Конституционного суда Приднестровской Молдавской Республики // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 8. – С. 39-45.
8. Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005. – 22 с.
9. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 21.11.2011) // СЗРФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; 2011. – № 48. – Ст. 6730.
10. Байкин И.М. К вопросу о государственно-властных полномочиях прокуратуры // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 4. – С. 41-45.
11. Буянский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. – М.: Изд-кий дом «Буквовед», 2006. – 160 с.
12. Кошелевский В.Д. Прокуратура в системе органов государственной власти Российской Федерации: теоретический аспект. – Пенза: ОАО «ИПК «Пензенская правда», 2007. – 220 с.
13. Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Неизвестная Фемида. Документы, события, люди. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. – 575 с.
14. Тамаев Р.С. Записки прокурора. – М.: Известия, 2004. – 340 с.
15. Миряшева Е.В. Конституционно-правовой статус французской прокуратуры: традиции и перспективы // Российский судья. – 2006. – № 2. – С. 39-41.
16. Тарасов А.М. Президентский контроль: Понятие и система. – СПб.: Пресс, 2004. – 642 с.
17. Закон Республики Татарстан от 30.03.2010 № 11-ЗРТ «О Государственном Советнике Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 2010. – № 64-65.
18. Закон Республики Татарстан от 16.01.2003 № 3-ЗРТ «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» (ред. от 18.11.2011) // Республика Татарстан. 2005. – № 217-218.
19. Закон Республики Татарстан от 03.03.2000 № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» (ред. от 01.08.2011) // Республика Татарстан. – 2000. – № 71; 2011. – № 157.
20. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2010) // СЗРФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011; 2011. – № 1. – Ст. 1.
21. Кудрина М.В. Институт уполномоченного по правам человека: некоторый сравнительный анализ законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 4. – С. 116-119.
22. Цалиев А.М. Конституционные суды и уполномоченные по правам человека: общие задачи, проблемы образования и взаимодействия // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 9-12.
23. Закон Республики Татарстан от 07.06.2004 № 37-ЗРТ «О Счетной палате Республики Татарстан» (ред. от 10.10.2011) // Республика Татарстан. 2011. – № 206.
24. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗРФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903.
25. Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / Под ред. П.П. Сергуна. – Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», 2010. – 244 с.

Constitutional Problems of Identification of Authorities and Officials with Government Departments of the Republic of Tatarstan

O.I. Zaznaev

Kazan (Volga Region) Federal University

R.F. Garipov

Kazan State Agrarian University

The paper specifies the range of authorities and officials of the Republic of Tatarstan (RT) that do not identify constitutionally with any government departments. The place of the President of the RT, Prosecutor of the RT, State Counselor of the RT, Commissioner for human rights in the RT and Court of Accounts of the RT in the system of separation of powers is being analyzed. The author makes suggestions concerning improvement of legislation.

Key words: the Republic of Tatarstan (RT), separation of powers, constitutional status, the President of the RT, Prosecutor of the RT, State Counselor of the RT, Commissioner for human rights in the RT, Court of Accounts of the RT.