

Артем Михайлович Бобров

*Начальник кафедры государственно-правовых дисциплин
Пермского института ФСИН России, кандидат юридических наук
E-mail: prepodobnih@mail.ru*

Анна Алексеевна Назарец

*Курсант 3 курса Пермского института ФСИН России
E-mail: annanazarets@yandex.ru*

Внутриведомственные административно-правовые отношения федеральных министерств, служб и агентств как элемент правовой культуры

Аннотация: в статье рассматриваются особенности административно-правовых отношений как необходимого элемента правовой культуры – качественного состояния правовой жизни общества, а также актуальные проблемы субординации и внутреннего контроля федеральных органов исполнительной власти. В работе анализируются действующее законодательство Российской Федерации и практические результаты его изменения по вопросам правовых и иных социальных отношений федеральных органов исполнительной власти между собой.

Ключевые слова: федеральные органы исполнительной власти, Минюст России, ФСИН России, ФССП России, внутренний контроль.

Artem Mikhajlovich Bobrov

*Chief of the Department of State and Law Subjects
of the Perm Institute of the Federal Service for Execution of Punishment
of the Russian Federation, Candidate in Juridical Science*

Anna Alekseevna Nazarec

*Cadet of the Perm Institute of the Federal Service for
Execution of Punishment of the Russian Federation*

Intradepartmental Administrative and Legal Relations between Federal Ministries, Services, and Agencies as the Element of Legal Culture

Annotation: the article discusses peculiarities of administrative and legal relations as necessary element of legal culture, which is qualitative status of life of society. The author analyzes present legislation system of the Russian Federation and practical results of changing of its aspects concerning legal and other kinds of social relations between federal executive bodies.

Keywords: federal executive bodies, Ministry of Justice of the Russian Federation, the Federal Service for Execution of Punishment of the Russian Federation, Russian Federal Bailiff Service, internal controls.

Среди множества подходов к пониманию термина «правовая культура» наиболее предпочтительной представляется точка зрения В. И. Червонюк. Под термином «правовая культура» (в широком смысле слова) понимается «качественное состояние правовой жизни общества, которое выражается в достигнутом уровне развития правовой деятельности, юридических актов,

правосознания и в целом в уровне правового развития общества. Правовая культура охватывает все ценности, которые созданы деятельностью людей в области права; она пронизывает право, правосознание, правовые отношения, режим законности, складывающийся правопорядок, правовой менталитет нации и отдельных групп населения»¹.

Таким образом, элементом правовой культуры можно считать правовые отношения. Как правило, правовые отношения — это общественные отношения, урегулированные правом. В теории административного права в самом общем виде под административно-правовыми отношениями понимаются общественные отношения, урегулированные нормами административного права².

Одной из групп общественных отношений, образующих предмет административного права, являются внутриорганизационные отношения.

Несмотря на принятие нормативных правовых актов по вопросам взаимоотношений структурных элементов государственного механизма, по-прежнему остается актуальной проблема координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и осуществления контроля со стороны федеральных министерств за подведомственными им федеральными службами и агентствами.

Прежде всего, данный факт связан с необходимостью оптимизации и разделения функций государственного управления между различными федеральными органами исполнительной власти. Так, в 2004 году в ходе реализации основных направлений административной реформы была оптимизирована система и структура федеральных органов исполнительной власти, а также осуществляемые ими функции. Согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³ (далее — Указ Президента РФ № 314) была установлена «трехзвенная система» федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Все функции государственного управления были разделены на 4 группы и закреплены за конкретными федеральными органами исполнительной власти:

1) функции по выработке и реализации государственной политики в установленной сфере деятельности; по принятию нормативных правовых актов (компетенция федеральных министерств);

2) функции по контролю и надзору (компетенция федеральных служб);

3) функции по управлению государственным имуществом (компетенция федеральных агентств);

4) функции по оказанию государственных услуг (компетенция федеральных агентств).

Однако в процессе практической реализации этих направлений административной реформы возникают проблемы внутриорганизационных отношений, которые остаются актуальными и в настоящее время.

¹ Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник. М., 2007. С. 466.

² См.: Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право : учебник для бакалавров. М., 2014. С. 42.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945.

Федеральные органы исполнительной власти нередко отождествляют внешние и внутриорганизационные функции государственного управления.

В частности, 25 июня 2005 г. возник конфликт между (на тот момент) главой федерального агентства по культуре и кинематографии Михаилом Швыдкой и министром культуры и массовых коммуникаций РФ Александром Соколовым, впоследствии получивший название «культурная революция»¹.

Согласно первоначальной редакции Указа Президента РФ № 314 Министерство культуры Российской Федерации было упразднено. Вместе с тем его правопреемниками в установленной сфере деятельности явились Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ (исполняло функцию по принятию нормативных правовых актов) и Федеральное агентство по культуре и кинематографии (осуществляло правоприменительную функцию, функцию по оказанию государственных услуг и по управлению имуществом в сфере культуры и кинематографии).

Соответственно полномочия Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ и Федерального агентства по культуре и кинематографии были разграничены следующим образом: федеральное министерство занималось нормотворческими и правоустановительными вопросами, а все, что относилось к конкретным проектам в области театра, кино, музыки, к закупке и производству фильмов, было отдано федеральному агентству.

Как известно, с 2002 г. министром культуры был Михаил Швыдкой, с марта 2004 г. (после упразднения данной должности) министром культуры и массовых коммуникаций РФ был назначен Александр Соколов. Михаил Швыдкой возглавил Федеральное агентство по культуре и кинематографии.

Впервые о нечетком разграничении сфер деятельности министерства и агентства (о том, что министерство претендует на «чрезмерные надзорные функции» применительно к агентствам) Михаил Швыдкой высказался в ноябре 2004 г. в интервью «Российской газете»: «Если вышестоящие институты власти хотят, чтобы мы согласовывали с ними каждый вдох, то можно просто забыть о реальных результатах работы»².

Александр Соколов потребовал от четырех подведомственных агентств предоставить 25 июля заверенные копии всех своих нормативных и ненормативных актов за 2005 г. Двумя агентствами — Роспечатью и Роскультурой — документы поданы не были.

1 августа руководители данных органов исполнительной власти мотивировали свое решение следующим образом: «Предоставление определяемых приказом копий актов в Минкультуры России не предусматривается ни Положением о Министерстве, ни перечнем функций министра».

¹ См.: Давыдова М., Степанова Н. Культурная революция. URL: http://compromatwiki.org/wiki/%D0%9A%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D1%8E%D1%86%D0%B8%D1%8F (дата обращения: 12.12.2014).

² Штутина Ю. Министерство культуры и развитая мерфология. URL: <http://lenta.ru/articles/2005/08/02/ministerstvo> (дата обращения: 12.12.2014).

В ответ на такое заявление заместитель министра культуры и массовых коммуникаций РФ Дмитрий Амуниц отметил, что «агентства игнорируют постановление Правительства № 289 от 17 июня 2004 г.¹ о структуре и субординации в министерстве».

В соответствии с п. 7 указанного документа Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации в установленной сфере деятельности «не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации».

Вместе с тем п. 10.6. прямо регламентирует полномочие Министра культуры и массовых коммуникаций РФ по утверждению ежегодного плана работы и показателей деятельности подведомственных Министерству федеральных агентств, а также получению отчетов об их деятельности.

В связи с этим очевидна правомерность требования Александра Соколова к четырем подведомственным агентствам о предоставлении отчетов об их деятельности, поскольку это пример реализации внутренней функции управления, никак не связанной с указанным выше направлением административной реформы.

Нередко при определении и реализации своих функций возникают разногласия между федеральными министерствами и федеральными службами. Рассмотрим это на примере Министерства юстиции РФ и Федеральной службы исполнения наказаний РФ.

Согласно Указу Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»² Минюст России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему ФСИН России и Федеральной службы судебных приставов.

Однако в соответствии со ст. 38 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-17 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»³, непосредственный контроль за деятельностью учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов осуществляют ФСИН России и территориальные органы уголовно-исполнительной системы, а не Минюст России, поскольку в 2004 г. эта функция была исключена из положения данной статьи⁴. Вместе с тем на практике очевидно стремление министра

¹ См.: О Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 289 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25, ст. 2571 (утр. силу 9 июня 2008 г.).

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42, ст. 4108.

³ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33, ст. 1316.

⁴ См.: О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления : федеральный закон РФ от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27, ст. 2711.

юстиции РФ напрямую руководить деятельностью подведомственных федеральных служб, в том числе иметь непосредственное влияние на то, как ими выполняются контрольно-надзорные функции.

Становится непонятным определение вида контроля Минюста России за подведомственными федеральными службами (надведомственный, межведомственный¹ или внутриведомственный).

Несмотря на исключение контрольной функции Минюста России 29 июня 2004 г. из ст. 38 Закона от 21 июля 1993 г. № 5473-17 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», непосредственный контроль явно прослеживается в иных нормативных правовых актах, принятых в ходе реализации административной реформы.

Согласно Указу Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» Минюст России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Фактически Минюст России является органом ведомственного контроля в уголовно-исполнительной сфере, поскольку министр юстиции РФ представляет доклады Президенту РФ и в Правительство РФ о состоянии дел в уголовно-исполнительной системе, в том числе на основании проведенных проверок ФСИН России.

Порядок организации проверок подведомственной Министерству юстиции РФ Федеральной службы исполнения наказаний регламентирован Приказом Минюста России от 27 октября 2009 г. № 361 «Об организации проверок в подведомственных Министерству юстиции Российской Федерации федеральных службах, осуществлении координации и контроля их деятельности»². Согласно п. 3 Приказа в случае поступления в Минюст России жалоб граждан и организаций на действия (бездействие) и решения подведомственных Минюсту России федеральных служб и их должностных лиц они передаются в установленном порядке для принятия мер: Департаменту нормативно-правового регулирования, анализа и контроля в сфере исполнения наказаний (для ФСИН), Департаменту по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой (для ФССП).

Министр юстиции РФ также вправе давать директору ФСИН России обязательные для исполнения указания и приостанавливать в случае необходимости решения ФСИН России (его руководителя) или отменять эти решения, если иной порядок их отмены не установлен федеральным законом³.

Однако компетенцию Министерства юстиции РФ преимущественно составляют иные функции управления:

- 1) регистрации некоммерческих организаций;
- 2) обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов, оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения;

¹ См.: *Борсученко С., Качкова А.* Надзор за надзирателями // *ЭЖ-Юрист.* 2012. № 10. С. 14.

² См.: *Российская газета.* 2009. 27 нояб.

³ См.: *О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 // Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2012. № 22, ст. 2754.

3) в сфере территориального устройства Российской Федерации, организации местного самоуправления;

4) разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, взаимодействия с казачьими обществами;

5) правоприменительные функции, по федеральному государственному надзору за деятельностью некоммерческих организаций;

6) по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния и др.

Нередко происходит дублирование контрольных функций Минюста России и ФСИН России в пенитенциарной системе, а в некоторых случаях их «смещение».

Очевидно, полномочия Минюста России обширны и создают излишнюю нагрузку как на само Министерство, так и на подведомственные ему федеральные службы.

В связи с этим представляется возможным предложить рассмотрение вопроса об исключении из подведомственности Минюста России ФСИН России и ФССП России. Руководство деятельностью указанных федеральных служб должен осуществлять Президент РФ, который и так в соответствии с законодательством осуществляет надведомственный контроль. Ведь в настоящее время весьма эффективно функционируют не подведомственные федеральным министерствам Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная миграционная служба, выделившиеся из состава МВД России.

На наш взгляд, за 16 лет подведомственности Министерству юстиции РФ ФСИН России стала вполне самостоятельной службой, имеющей, в том числе, собственную сеть образовательных учреждений высшего профессионального образования, подобно Министерству юстиции РФ. Кроме того, по числу субъектов контрольно-надзорной деятельности ФСИН России является чуть ли не самой проверяемой из правоохранительных органов. Необходимо также отметить, что наделение правом ФСИН России издания нормативных правовых актов в уголовно-исполнительной системе существенным образом оптимизирует сложный бюрократический процесс создания ведомственных приказов.

Таким образом, анализ действующих нормативных правовых актов позволяет сделать следующие выводы и предложения.

Поскольку нередко происходит дублирование либо «смещение» контрольных функций, а также встречаются иные разногласия при реализации функций исполнительной власти между федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами, определение конкретного вида внутреннего контроля в отношении подведомственного федерального органа исполнительной власти является важнейшей задачей на данный момент.

В связи с этим считаем целесообразным в регламентах организации деятельности того или иного федерального органа исполнительной власти указывать не только функциональное назначение, но и структурную иерархичность,

определяя административно-правовой статус и пределы осуществления своих полномочий относительно внешнего и внутреннего контроля. Важно упорядочить субординацию военных и специализированных должностей и государственных гражданских служащих и их взаимодействие.

Считаем возможным в целях оптимизации функций органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, предложить рассмотрение вопроса об исключении из подведомственности Министерства юстиции РФ ФСИН России и ФССП России.

Пристайный библиографический список

1. Борсученко, С. Надзор за надзирателями / С. Борсученко, А. Качкова // ЭЖ-Юрист. — 2012. — № 10. — С. 14–17.

2. Конин, Н. М. Административное право : учебник для бакалавров / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. — М. : Юрайт, 2014. — 574 с.

3. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-17 // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. № 33, ст. 1316.

4. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления : федеральный закон РФ от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 27, ст. 2711.

5. Червонюк, В. И. Теория государства и права : учебник / В. И. Червонюк. — М. : Инфра-М, 2007. — 704 с.

References

1. Borsuchenko, S. Nadzor za nadzirateljami [Supervision Over Supervisors] / S. Borsuchenko, A. Kachkova // JeZh-Jurist. — 2012. — № 10. — P. 14–17.

2. Chervonjuk, V. I. Teorija gosudarstva i prava: uchebnik [Theory of State and Law: textbook] / V. I. Chervonjuk. — M.: Infra-M, 2007. — 704 p.

3. Konin, N. M. Administrativnoe pravo : uchebnik dlja bakalavrov [Administrative Law: textbook for bachelors] / N. M. Konin, E. I. Matorina. — M. : Jurajt, 2014. — 574 p.

4. O vnesenii izmenenij v nekotorye zakonodatel'nye акты Rossijskoj Federacii i priznanii utrativshimi silu nekotoryh zakonodatel'nyh aktov Rossijskoj Federacii v svjazi s osushhestvleniem mer po sovershenstvovaniju gosudarstvennogo upravlenija : federal'nyj zakon RF ot 29 ijunja 2004 g. № 58-FZ [Concerning some changes in legislative acts of the Russian Federation and recognizing some acts as vitiated ones because of improving of the government system] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. — 2004. — № 27, st. 2711.

5. Ob uchrezhdenijah i organah, ispolnjajushhih ugolovnye nakazanija v vide lishenija svobody : zakon RF ot 21 ijulja 1993 g. № 5473-17 // Vedomosti SND i VS RF. — 1993. № 33, st. 1316.