Особенности правового статуса Федерального агентства по делам национальностей

Features of the legal status of the Federal Agency for nationalities

Киселева Н.В.
канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, Центрального филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Воронеж

Kiseleva N.V.
Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Department of Civil Law Disciplines, the Central branch of Russian State University of Justice, Voronezh

Аннотация
В работе анализируется правовой статус Федерального агентства по делам национальностей, а также акцентируется внимание на особенностях нормативного регулирования статуса ведомства. Особой характеристике подвергнуты функции Федерального агентства, среди которых выделяются и нетипичные для подобного органа исполнительной власти функции: по контролю, мониторингу. Подчеркивается необходимость разработки Федерального закона «О национальной деятельности в Российской Федерации» в целях нормативного обеспечения деятельности Федерального агентства по делам национальностей.
Ключевые слова: Федеральное агентство, функция, полномочие, национальность, национальная политика.

Abstract
The paper analyzes the legal status of the Federal Agency for ethnic Affairs, and also focuses on the features of regulatory regulation of the status of the Agency. The functions of the Federal Agency are particularly characterized, among which there are also functions that are atypical for such an Executive authority: control and monitoring. The author emphasizes the need to develop a Federal law "on national activities in the Russian Federation" in order to provide regulatory support for the activities of the Federal Agency for ethnic Affairs.
Keywords: Federal Agency, function, authority, nationality, national policy.

Основой национальной политики современной России является Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 [2], в соответствии с которой Россия является одним из крупнейших многонациональных (полиэтнических) государств мира. На ее территории проживают представители 193 национальностей (по данным Всероссийской переписи населения 2010 г., сформированным на основе самоопределения граждан). Большинство народов России на протяжении веков формировались на территории современного Российского государства и внесли свой вклад в развитие российской государственности и культуры.

В результате появилась необходимость создания отдельного Федерального ведомства по вопросам национальностей, получившего название Федеральное агентство по делам национальностей (далее – ФАДН России), определение которого законодатель в нормативных правовых актах пока не зафиксировал.

Согласно Указу Президента РФ от 31.03.2015 № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» [3] (далее – Указ № 168) ФАДН России осуществляет следующие функции:

а) выработка и реализация государственной национальной политики, государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, а также нормативно-правовое регулирование и оказание государственных услуг в сфере государственной национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации;

б) осуществление мер, направленных на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), обеспечение межнационального согласия, этнокультурного развития народов Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации;

в) взаимодействие с национально-культурными автономиями, казачьими обществами и иными институтами гражданского общества;

г) разработка и реализация государственных и федеральных целевых программ в сфере межнациональных отношений;

д) контроль за реализацией государственной национальной политики;

е) осуществление государственного мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений;

ж) профилактика любых форм дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;

з) предупреждение попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.

Полагаем, что функции ФАДН России являются аналогичными функциям многих Федеральных агентств и среди приведенных в Указе № 168 функций исследуемого Агентства следует выявить функции:

1) по выработке и реализации государственной политики в сфере государственной национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации;
2) по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации;
3) по контролю в сфере государственной национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации;
4) по оказанию государственных услуг в сфере государственной национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации.

По нашему мнению, особое внимание законодатель уделил функции ФАДН России по контролю в сфере государственной национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, посвятив ей, по сути, в Указе № 168 последние четыре функции по контролю за реализацией государственной национальной политики; по осуществлению государственного мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений; по профилактике любых форм дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; по предупреждению попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.

«Нетипичность» нормативного закрепления перечня функций ФАДН России как Федерального агентства проявляется в отсутствии в их числе функции управления государственным имуществом, хотя при детальном анализе полномочий Федерального агентства таковую обнаружить возможно.

Заметим, что формулировка отдельных функций ФАДН России слишком детальная, что несвойственно для всех остальных Федеральных агентств при характеристике их правового статуса. Думается, что подобный подход при исследовании функций Федерального агентства должен либо применяться и к другим аналогичным ведомствам, либо должен быть видоизменен и выглядеть типично для Федеральных агентств с учетом общей классификации функций данных органов исполнительной власти.

Из анализа полномочий ФАДН России из текста Постановления Правительства РФ от 18.04.2015 № 368 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» [4] Агентство фактически осуществляет следующие функции:

1) по выработке и реализации государственной политики в сфере национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации;

2) по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации;

3) по контролю в сфере государственной национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации;

4) по оказанию государственных услуг в сфере государственной национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации;

5) по управлению федеральным имуществом в сфере государственной национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации.

В рамках каждой из функций ФАДН России осуществляет реализацию конкретных полномочий.

Например, при выработке и реализации государственной политики в сфере национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации ФАДН России осуществляет государственный мониторинг и анализ реализации государственной национальной политики, состояния межнациональных и межконфессиональных отношений, укрепления единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), обеспечения межнационального согласия защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации и т.д.

В свою очередь, при реализации функции нормативно-правового регулирования ФАДН России вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности Агентства, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Агентства; на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает положения о территориях традиционного природопользования федерального значения; принимает нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности Агентства.

В рамках контрольной функции, на наш взгляд, ФАДН России осуществляет такие полномочия, как: контроль за реализацией Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.; методическое обеспечение деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в установленной сфере деятельности, включая разработку региональных стратегических документов, планов мероприятий и региональных программ в сфере реализации государственной национальной политики и т.д.

При реализации функции по оказанию государственных услуг ФАНД России осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти по взаимодействию с казачьими обществами; осуществляет по согласованию с Геральдическим советом при Президенте Российской Федерации подготовку предложений по совершенствованию формы (порядка ее ношения) и знаков различия членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации; взаимодействует с национально-культурными автономиями и иными институтами гражданского общества и многие другие полномочия.

Наконец, при реализации функции по управлению государственным имуществом ФАДН России осуществляет выполнение таких полномочий как: закупка товаров, работ, услуг в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждение экономических показателей их деятельности, проведение в подведомственных организациях проверок финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса; функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов; функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Агентства и реализацию возложенных на него функций и т.д.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о регламентации правового статуса ФАДН России одновременно актами Президента РФ и Правительства РФ, хотя непосредственное руководство Федеральным агентством осуществляет Правительство РФ. Думается, что если функции деятельности ФАДН России задал изначально Президент РФ в своем Указе № 168, то и руководить данным Агентством ему логичнее, чем Правительству РФ. Кроме того, закономерен вопрос: почему руководство деятельностью Министерства иностранных дел РФ и Россотрудничества РФ осуществляет Президент РФ, а руководство деятельностью ФАДН России осуществляет Правительство РФ? Видится отсутствие некой закономерности при распределении ведомственных органов исполнительной власти для руководства ими между Президентом РФ и Правительством РФ.

Приказом ФАДН России от 14.12.2015 № 98 утвержден Регламент Федерального агентства по делам национальностей [5].

Деятельность ФАДН России приобрела такие масштабы, что при Агентстве создан Общественный совет, деятельность которого регулируется Приказом ФАДН России от 12.08.2019 № 83 «Об Общественном совете при Федеральном агентстве по делам национальностей» [6].

Следует отметить активную нормотворческую работу ФАДН России. За пять лет своего существования ведомство приняло несколько десятков приказов, регламентирующих его деятельность. Но, в то же время, правотворчество законодательной власти России в сфере национальной политики РФ представляется весьма скудным. В частности, Парламент РФ по национальному вопросу принял только Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» [1], который направлен на регламентацию статуса национально-культурной автономии как общественного объединения. Представляется, что факт существования такого органа исполнительной власти как ФАДН России со столь разнообразными функциями провоцирует необходимость разработки и принятия Федерального закона «О национальной деятельности в Российской Федерации».

Литература

1. О национально-культурной автономии: Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. − 1996. − № 25. − Ст. 2965.
2. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 // Собрание законодательства РФ. − 2012. − № 52. − Ст. 7477.
3. О Федеральном агентстве по делам национальностей: Указ Президента РФ от 31.03.2015 № 168 // Собрание законодательства РФ. − 2015. − № 14. − Ст. 2106.
4. О Федеральном агентстве по делам национальностей: Постановление Правительства РФ от 18.04.2015 № 368 // Собрание законодательства РФ. − 2015. − № 17 (часть IV). − Ст. 2564.
5. Об утверждении Регламента Федерального агентства по делам национальностей: Приказ ФАДН России от 14.12.2015 № 98 // СПС «Гарант».
6. Об Общественном совете при Федеральном агентстве по делам национальностей: Приказ ФАДН России от 12.08.2019 № 83 // СПС «Гарант».