

Секция «Актуальные проблемы и тенденции правового регулирования в сфере государственного и муниципального управления»

Проблемы правового регулирования преобразования и упразднения федеральных органов исполнительной власти

Научный руководитель – Лексин Иван Владимирович

Простева Екатерина Дмитриевна

Студент (бакалавр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Факультет государственного управления, Москва, Россия

E-mail: kd5577@ya.ru

Вопросы определения структуры федеральных органов исполнительной власти в нашей стране регулируются Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" и Указами Президента Российской Федерации о структуре федеральных органов исполнительной власти (далее - ФОИВ), которые издаются по предложению Председателя Правительства. Текущие дополнения и изменения в эту структуру могут вноситься также Указами Президента. Во исполнение этих Указов издаются Постановления Правительства, утверждающие порядок и сроки проведения реорганизационных или ликвидационных мероприятий, а также полномочия отдельных органов исполнительной власти, участвующих в данных мероприятиях.

Проблема правового регулирования этого вопроса заключается в том, что на данный момент отношения, возникающие в связи с реорганизацией ФОИВ урегулированы частично. Ликвидация органа как юридического лица происходит согласно положениям Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), а прекращение служебных (трудовых) отношений в связи с упразднением федерального органа исполнительной власти и иные трудовые вопросы регулируются положениями Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", Трудового кодекса Российской Федерации иными нормативно-правовыми актами в сфере трудовых отношений.

Однако остается достаточно широкий круг вопросов, которые остаются спорными. Во-первых, это разграничение публично-правового и частноправового статуса ФОИВ. Неясность в этот вопрос вносит разнообразие терминов, используемых для обозначения реструктуризации. Так, ГК РФ для юридических лиц предусматривает «реорганизацию» и «ликвидацию». В Указах Президента [1, 2] же используются такие понятия как «преобразование» и «упразднение». Однако нельзя поставить равенство между ними, так как «упразднение», в отличие от «ликвидации», предполагает правопреемственность, в том числе и по обязательствам. Тем самым, мы видим, что сочетание этих двух статусов ФОИВ не позволяет полностью подчинить эти процессы нормам гражданского права.

Во-вторых, неурегулированным остается вопрос даты, с которой полномочия ФОИВ считаются переданными, а орган упраздненным. С одной стороны, передача полномочий должна осуществляться с момента вступления в силу Указа Президента, но, с другой стороны, остается обязанность государственных гражданских служащих выполнять свои обязанности (в целях реализации функций и полномочий упраздняемого органа) до увольнения. Таким образом, остается неясность в процессе передачи полномочий от одного органа другому. Также неопределенность возникает из-за несовпадения момента утраты государственно-властных полномочий и ликвидацией юридического лица (исключения из реестра)[3, 4].

В-третьих, нельзя точно определить статус ликвидационной комиссии. Так как ни федеральным законодательством, ни Указами Президента не определены точные сроки проведения ликвидационных мероприятий, сроки утверждения состава комиссии по проведению этих мероприятий и количественный состав комиссии, сроки утверждения сметы расходов и инвентаризации и так далее, то для исполнительных органов возникает относительная «свобода» в проведении таких мероприятий. На практике же можно увидеть минусы такого подхода: сроки проведения мероприятий по ликвидации ФМС и ФСКН были несколько раз продлены распоряжениями Правительства в сумме на полтора года и за счет федерального бюджета.

Также существуют проблемы, связанные с действием локальных нормативно-правовых актов [5] и проведением реорганизации или ликвидации территориальных органов ФОИВ.

В реальности же такие мероприятия, не подчиненные четким правилам, далеко не всегда происходят рационально, а также с учетом интересов общества. В пример можно привести упразднение Министерства регионального развития: в ходе последующей проверки результатов ликвидационных мероприятий Счетной палатой было выявлено нанесение ущерба в размере свыше 128 млн. рублей [6].

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости принятия нормативно-правового акта, регулирующего общие вопросы процедуры преобразования и упразднения ФОИВ. Следует разграничить публично- и частноправовые статусы органов, определить точные сроки, правила мероприятий и ответственность за нарушение предусмотренных норм.

Источники и литература

- 1) Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2018 N-215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»
- 2) Указ Президента РФ от 21.05.2012 N-636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»
- 3) Проект Постановления Правительства РФ «О некоторых вопросах упразднения федеральных органов исполнительной власти» (подготовлен Минфином России)
- 4) Проект Указа Президента РФ «О регулировании некоторых вопросов, возникающих при упразднении федеральных органов исполнительной власти» (подготовлен Минфином России)
- 5) Ивлев Д. А. Проблемы правового регулирования процесса ликвидации и реорганизации федеральных органов исполнительной власти // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом: материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов. М, 2017. С. 79-88.
- 6) http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21620