

УДК 342.518(470.11)329.78(470.11)

***ГАЛИН Дмитрий Александрович**, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Вятского социально-экономического института, аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин гуманитарного факультета Вятского государственного гуманитарного университета. Автор двух научных публикаций*

***ВАСИЛЬЧЕНКО Ольга Викторовна**, кандидат социологических наук, доцент кафедры менеджмента филиала САФУ имени М.В. Ломоносова в г. Коряжме. Автор 15 научных публикаций, в т. ч. одной монографии, трех учебных пособий*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МИНИСТЕРСТВА ПО ДЕЛАМ МОЛОДЕЖИ И СПОРТУ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Статья посвящена правовому положению уполномоченного органа исполнительной власти, осуществляющего государственное управление молодежной политикой на территории Архангельской области.

Ключевые слова: административное право, государственная молодежная политика, государственное управление, административно-правовой статус.

При изучении вопросов, связанных с регулированием государственной молодежной политики со стороны органов исполнительной власти, неизбежно возникает вопрос об административно-правовом статусе органов, осуществляющих административно-правовое регулирование государственной молодежной политики.

В научной литературе акцентируется внимание на необходимости исследования правового статуса органа государственной власти как важной предпосылки познания его сущности и роли в управленческой деятельности, определения направлений и средств совершенствования.

Административно-правовой статус можно определить как политико-правовую категорию, отражающую правовое положение и социаль-

ное предназначение государственного органа в механизме правового государства, выраженную в совокупности управленческих функций и полномочий по определенным предметам ведения, а также ответственности, установленных государством [1].

В структуре административно-правового статуса органа исполнительной власти можно выделить пять блоков элементов: системный, функциональный, организационно-структурный, компетенционный, ответственность.

Опираясь на представленные понятие и структуру административно-правового статуса органа исполнительной власти, проанализируем административно-правовой статус министерства по делам молодежи и спорту Архангельской области.

Административно-правовой статус органа исполнительной власти устанавливается и регламентируется соответствующим нормативным правовым актом, применительно к министерству по делам молодежи и спорту Архангельской области (далее – Министерство) таковым является Положение о министерстве по делам молодежи и спорту Архангельской области (далее – Положение), утвержденное постановлением правительства Архангельской области от 18.12.2009 № 211-пп [5]. Положение состоит из трех статей, которые подразделяются на пункты и подпункты.

В ст. 1 «Общие положения» отсутствуют такие элементы административно-правового статуса, как указание на место, которое занимает министерство, цели его деятельности, положения о принципах, функциях, а также методы и процедуры его функционирования.

Для начала необходимо отметить, что в соответствии с абзацем первым п. 2 Положения полное наименование Министерства – «министерство по делам молодежи, спорту и туризму Архангельской области», в то время как указом губернатора Архангельской области от 19.03.2012 № 36-у [2] установлено, что «министерство по делам молодежи, спорту и туризму Архангельской области» должно быть переименовано в «министерство по делам молодежи и спорту Архангельской области». Следовательно, Положение о Министерстве необходимо привести в соответствие с указом губернатора Архангельской области от 19.03.2012 № 36-у.

Для определения места в системе органов исполнительной власти в качестве рекомендации можно предложить ввести нормативное предписание примерно следующего содержания: «Министерство является органом исполнительной власти Архангельской области и в сфере своего ведения подчиняется правительству Архангельской области».

Следующим важным элементом административно-правового статуса органа исполнительной власти является цель и задачи деятельности. Цель – это то, на что направлена деятельность органов государственного управления,

задачи устанавливают общую совокупность действий, направленных для достижения поставленной цели. Априори целью деятельности органов исполнительной власти является управление определенными процессами и придание управляемым процессам устойчивости, законченности и организованности. Следовательно, под целью деятельности Министерства можно понимать формирование и управление в сфере молодежной политики, физической культуры и спорта, туризма на территории Архангельской области в пределах собственной компетенции, установленной законодательством.

Задачи органа исполнительной власти РФ – важнейший элемент его правового статуса. Учитывая поставленную цель, задачи Министерства можно сформулировать следующим образом: 1) разработка и реализация государственной политики в сфере физической культуры и спорта, туризма, молодежной политики; 2) координация деятельности органов государственной власти Архангельской области в сфере молодежной политики, физической культуры и спорта, туризма.

Не менее важным элементом административно-правового статуса, упущенным в Положении о Министерстве, являются принципы, или «принципы государственного управления». Под принципами государственного управления в научной литературе, посвященной административному праву, понимаются теоретические положения, отражающие объективные закономерности и существенные стороны его организации. В своей деятельности Министерство должно руководствоваться следующими принципами: законности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, демократизма, эффективности, наказуемости.

Следующим элементом административно-правового статуса, упущенным в Положении о Министерстве, выступают функции. Функция – это направление деятельности органов государственной власти, выражающее его сущность и социальное назначение по управлению делами общества. Учитывая, что Министерство является органом межотраслевой компетенции,

можно определить три основные функции: 1) управление физкультурно-оздоровительными и спортивно-массовыми мероприятиями; 2) управление в сфере государственной молодежной политики; 3) управление развитием туристской деятельности.

Ст. 2 «Компетенция министерства» устанавливает полномочия в сфере ведения Министерства. Диспозиция п. 8 Положения сформулирована как «Министерство осуществляет следующие полномочия в сфере своего ведения», аналогичная формулировка приведена в п. 8.1, что уже само по себе несколько некорректно. Далее п. 9 установлено полномочие Российской Федерации, которое осуществляет Министерство, п. 10 регулирует осуществление полномочий на территории Ненецкого автономного округа, п. 11 устанавливает еще один блок полномочий «в связи с реализацией компетенции, определенной пунктами 8, 8.1 и 9», далее п. 12 и 13 устанавливают права Министерства. Таким образом, Положение о Министерстве имеет в своей структуре 4 блока полномочий, 3 из которых определены как компетенция Министерства.

Как известно, полномочия органа – это совокупность его прав и обязанностей. Компетенция – совокупность полномочий, которыми обладают или должны обладать определенные органы и лица согласно законам, нормативным документам, уставам, положениям [10]. Если допустить, что нормы, содержащиеся в п. 8, 8.1, 9, являются компетенцией Министерства, то положения, сформулированные в п. 11 не являются полномочиями, однако данное утверждение ложно, потому как «полномочия» – это совокупность прав и обязанностей, а права Министерства установлены в п. 12 и 13. Следовательно, Положение содержит в себе ряд логических противоречий, которые необходимо разрешить.

1. Областной закон Архангельской области «О молодежи и молодежной политике в Архангельской области» [9] (далее – Закон) определяет направления молодежной политики. Так, к примеру, ст. 23 Закона одним из направлений

устанавливает «Государственную поддержку молодежных и детских общественных объединений, некоммерческих организаций в сфере работы с детьми и молодежью». При формировании указанной статьи использовался императивный метод, следовательно, приведенное в подп. 2 п. 8 Положения полномочие «взаимодействие с областными отделениями молодежных и детских общественных объединений, молодежными и детским общественными объединениями, зарегистрированными в Архангельской области, и иными некоммерческими организациями, участвующими в осуществлении молодежной политики» есть не что иное, как обязанность Министерства. Ст. 28 Закона устанавливает в качестве направления молодежной политики «Профилактику негативных проявлений в молодежной среде», а подп. 23 п. 8 Положения предусматривает обязанность Министерства по «осуществлению мероприятий в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Таким образом, нормы, содержащиеся в п. 8 Положения, регламентируют обязанности Министерства, которые в совокупности с п. 12 и 13 составят компетенцию органа.

2. Под методом деятельности публичного органа, как правило, понимается издание органом управления административно-правовых актов. Так, п. 12 Положения устанавливает, что Министерство по вопросам своей компетенции издает распоряжения. Очевидно, что утверждение порядка составления и утверждения планов финансово-хозяйственной деятельности подведомственных государственных и автономных учреждений Архангельской области происходит путем издания соответствующего распоряжения Министерства. Таким образом, можно смело предполагать, что нормы п. 8.1 Положения являются не полномочиями, а методами функционирования Министерства.

3. Административная процедура представляет собой закрепленный в правовом акте порядок последовательного совершения юридически значимых действий ее участников, направленный на разрешение индивидуального

юридического дела (реализацию субъективных прав, исполнение юридических обязанностей) или выполнение отдельной публичной функции [4]. Подп. 1 п. 11 Положения устанавливает в качестве полномочия «внесение Губернатору Архангельской области и в Правительство Архангельской области проектов областных законов, других нормативно-правовых актов по вопросам, отнесенным к сфере ведения Министерства, требующим решения Губернатора Архангельской области или Правительства Архангельской области», при этом порядок проведения данной операции регулируется указом губернатора Архангельской области от 22.07.2010 № 142-у [6], а также указом губернатора Архангельской области от 19.01.2011 № 5-у [7], следовательно, нормы п. 11 являются процедурами функционирования Министерства.

В целях устранения противоречий нормативного регулирования административно-правового статуса Министерства видится необходимым ст. 2 Положения «Компетенция министерства» изложить в новой редакции, закрепив в ней права и обязанности Министерства – п. 8, 9, 12 и 13. Методы и процедуры, закрепленные в п. 8.1. и 11, вынести в самостоятельную статью путем дополнения Положения новой статьей «Методы и процедуры функционирования Министерства».

Ст. 3 «Организация деятельности министерства» обозначает структуру Министерства, содержит полномочия министра. При этом положение и назначение коллегиальных структур органа, установление численности центрального аппарата, процедура принятия решений прописаны несколько размыто и «неуверенно».

П. 19, 20 и 21 установлено, что в Министерстве образуется «коллегия министерства», структурными подразделениями являются управления и (или) отделы, а территориальными органами – территориальные отделы, которые назначаются, по всей видимости, распоряжениями губернатора Архангельской области, как можно судить из подп. 6 п. 15 Положения. Данный подпункт уполномочивает министра представлять губернатору Архангельской

области соответствующие предложения, однако иных норм, устанавливающих указанный порядок, Положение не содержит. По мнению автора, данные вопросы необходимо закреплять в более конкретных нормах, даже если они будут носить отсылочный характер. В качестве рекомендации можно предложить дополнить Положение о Министерстве пунктом примерно следующего содержания: «Состав внутренней структуры министерства, структура (перечень) территориальных органов министерства, а также предельная численность государственных гражданских служащих и работников министерства, в том числе его территориальных органов, утверждается распоряжением губернатора Архангельской области по представлению Министра».

Отдельное внимание следует обратить на порядок образования коллегии Министерства. П. 19 устанавливает, что коллегия образуется в составе министра (председатель коллегии), заместителей министра, иных государственных служащих Архангельской области, представителей организаций, ученых и иных специалистов. При этом министр имеет двух заместителей министра, которые назначаются на должность и освобождаются от должности в порядке, утвержденном губернатором Архангельской области. Следовательно, губернатор Архангельской области фактически не утверждает общий состав коллегии Министерства. Ведь председатель коллегии и его заместители определены Положением. Более корректно, по мнению автора, следует сформулировать норму следующим образом: «Персональный состав коллегии министерства утверждается распоряжением губернатора Архангельской области». Также следует отметить, что абзац третий п. 19 предусматривает оформление решений коллегии протоколами и реализацию постановлений и распоряжениями Министерства, тогда как п. 12 Положения устанавливает право Министерства издавать только распоряжения.

31 мая 2011 года губернатор Архангельской области своим распоряжением утвердил внутреннюю структуру Министерства, коим

предусмотрел наличие трех заместителей министра и, соответственно, трех отделов [3]. Однако абзацем первым п. 18 Положения предусмотрено наличие двух заместителей министра. Учитывая логичность наличия трех заместителей министра, т. к. орган является межотраслевым и осуществляет управление по трем направлениям государственной политики, а также более высокую юридическую силу распоряжений губернатора Архангельской области по отношению к постановлениям правительства Архангельской области, видится необходимым привести Положение в соответствие с распоряжением от 31.05.2011 года № 423-р губернатора Архангельской области, указав в диспозиции более гибкое правило поведения: «Министр имеет до трех заместителей министра».

Еще одним существенным элементом административно-правового статуса, отсутствующим в Положении о Министерстве, является реорганизация и ликвидация органа. В соответствии с областным законом Архангельской области № 19-3-ОЗ, исполнительные органы государственной власти Архангельской области создаются, реорганизуются, переименовываются и упраздняются в соответствии со структурой исполнительных органов государственной власти Архангельской области, утверждаемой указом губернатора Архангельской области [9].

19 марта 2012 указом губернатора Архангельской области [2] были ликвидированы (упразднены) комитет по физической культуре, спорту и массовым мероприятиям Архангельской области, комитет по молодежной политике Архангельской области, комитет по международным связям и развитию туризма Архангельской области. Постановлением Правительства Архангельской области от 18.12.2009 года утверждено Положение о Министерстве, а п. 2 установлено, что «министерство по делам молодежи и спорту Архангельской области осуществляет функции комитета по молодежной политике Архангельской области, комитета по физической культуре, спорту и массовым мероприятиям Архангельской области, комитета

по международным связям и развитию туризма Архангельской области в сфере молодежной политики, физической культуры и спорта, туризма» [5]. Иными словами, данными актами была произведена процедура реорганизации трех комитетов путем слияния в новый орган – Министерство – в особом административно-правовом порядке.

Также можно смело утверждать, что процедура ликвидации исполнительного органа государственной власти Архангельской области происходит аналогичным образом: указом губернатора Архангельской области принимается соответствующее решение, а постановлением правительства Архангельской области положение ликвидируемого органа признается утратившим силу.

В качестве рекомендации можно предложить дополнить Положение о Министерстве нормами, регулирующими порядок реорганизации и ликвидации органа, примерно следующего содержания: «Министерство реорганизуется, переименовывается и упраздняется в соответствии со структурой исполнительных органов государственной власти Архангельской области, утверждаемой указом губернатора Архангельской области. Министерство может быть реорганизовано путем выделения, преобразования, слияния, присоединения и разделения, о чем издается соответствующий указ губернатора Архангельской области. В соответствии с указами губернатора Архангельской области правительство Архангельской области утверждает новое положение о министерстве, при этом настоящее положение признается утратившим силу. Решение о ликвидации Министерства принимается губернатором Архангельской области путем издания соответствующего указа, в соответствии со структурой исполнительных органов государственной власти Архангельской области. В случае принятия решения о ликвидации министерства правительство Архангельской области признает утратившим силу настоящее положение соответствующим постановлением».

Порядок наступления неблагоприятных последствий для органа и его должностных лиц в случае совершения административно-правового деликта Положением никак не регулируется. Единственными нормами, определяющими ответственность должностных лиц Министерства, являются п. 17 и абзац шестой п. 18 Положения, которые устанавливают персональную ответственность министра и заместителей министра. Следует отметить, что Положение не содержит отдельных норм, регламентирующих полномочия заместителей министра, более правильным видится замена слова «полномочия» на «должностные обязанности».

Конечно, в случае наступления административно-правового деликта, запрещенного

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, должностные лица Министерства будут привлекаться к ответственности в установленном порядке, и дублировать данный порядок в Положении является излишним, однако наличие отсылочной нормы в Положении, по мнению автора, является необходимым для устранения пробелов административно-правового статуса Министерства.

Таким образом, на основании представленного анализа административно-правового статуса Министерства и обозначенных проблем видится необходимым рекомендовать внести предложенные в статье изменения в Положение о Министерстве.

Список литературы

1. Макарова Т.Б. Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса) // Гос. власть и мест. самоуправление. 2006. № 6. С. 60.
2. Об исполнительных органах государственной власти Архангельской области и представительствах Архангельской области: указ губернатора Архангельской области от 19 марта 2012 г. № 36-у // Волна. 2012. № 13.
3. Об утверждении внутренней структуры министерства по делам молодежи, спорту и туризму Архангельской области: распоряжение губернатора Архангельской области от 31 мая 2011 г. № 423-р. URL: <http://zakonprost.ru/content/regional/3/1422594/> (дата обращения: 15.02.2013).
4. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность: приказ ФМС РФ от 22 января 2009 г. № 3. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=law;n=102553> (дата обращения: 15.02.2013).
5. Об утверждении положения о министерстве по делам молодежи и спорту Архангельской области: постановление правительства Архангельской области от 18 дек. 2009 г. № 211-пп // Волна. 2009. № 56.
6. Об утверждении регламента организации законопроектной деятельности и взаимодействия с Архангельским областным Собранием депутатов Правительства Архангельской области, исполнительных органов государственной власти Архангельской области и администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области: указ губернатора Архангельской области от 22 июля 2010 г. № 142-у // Волна. 2010. № 33.
7. Об утверждении Регламента организации разработки и принятия нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Архангельской области: указ губернатора Архангельской области от 19 января 2011 г. № 5-у // Волна. 2011. № 3.
8. О молодежи и молодежной политике в Архангельской области: обл. закон Архангельской области от 20 сент. 2005 г. № 83-5-ОЗ // Волна. 2005. № 40.
9. О Правительстве Архангельской области и иных исполнительных органах государственной власти Архангельской области: обл. закон Архангельской области от 20 мая 2009 г. № 19-3-ОЗ // Волна. 2009. № 22.
10. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2006.

References

1. Makarova T.B. Kategorial'nyy analiz ponyatiya "administrativno-pravovoy status organov ispolnitel'noy vlasti" (metodologiya voprosa) [Categorical Analysis of the Concept of "Administrative and Legal Status of the Executive Power" (Methodology)]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2006, no. 6, p. 60.

2. On the Executive Bodies of the Arkhangelsk Region and Representative Offices of the Arkhangelsk Region: Decree of the Governor of the Arkhangelsk Region of 19 March 2012 no. 36-u. *Volna*, 2012, no. 13 (in Russian).

3. *On the Approval of the Internal Structure of the Ministry of Youth, Sports and Tourism of the Arkhangelsk Region: Order of the Governor of the Arkhangelsk Region of 31 May 2011 no. 423-r*. Available at: <http://zakonprost.ru/content/regional/3/1422594/> (accessed 15 February 2013) (in Russian).

4. *On the Approval of Guidelines for the Anti-Corruption Expertise of Draft Laws and Regulations in the Federal Migration Service: Order of the Federal Migration Service of the Russian Federation of 22 January 2009 no. 3*. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=law;n=102553> (accessed 15 February 2013) (in Russian).

5. On the Approval of the Statutory Provision on the Ministry of Youth and Sport of the Arkhangelsk Region: Resolution of the Government of the Arkhangelsk Region of 18 December 2009 no. 21-pp. *Volna*, 2009, no. 56 (in Russian).

6. On the Approval of the Rules of Procedure for Organization of Legislative Activities and Collaboration of the Arkhangelsk Region Administration Executive Bodies, Arkhangelsk Region Governor Administration and the Arkhangelsk Region Government with the Regional Council of Deputies: Decree of the Governor of the Arkhangelsk Region of 22 July 2010 no. 142-u. *Volna*, 2010, no. 33 (in Russian).

7. On the Approval of the Rules of Procedure for Organizing the Development and Adoption of Normative Legal Acts of the Arkhangelsk Region Executive Authorities: Decree of the Governor of the Arkhangelsk Region of 19 January 2011 no. 5-u. *Volna*, 2011, no. 3 (in Russian).

8. On the Youth and Youth Policy in the Arkhangelsk Region: Regional Law of the Arkhangelsk Region of 20 September 2005 no. 83-5-OZ. *Volna*, 2005, no. 40 (in Russian).

9. On the Government of the Arkhangelsk Region and Other Executive Bodies of the Arkhangelsk Region: Regional Law of the Arkhangelsk Region of 20 May 2009 no. 19-3-OZ. *Volna*, 2009, no. 22 (in Russian).

10. Rayzberg B.A., Lozovskiy L.Sh., Starodubtseva E.B. *Sovremennyy ekonomicheskiy slovar'* [Modern Dictionary of Economics]. Moscow, 2006.

Galina Dmitry Aleksandrovich

Department of Theory and History of State and Law, Vyatka Social-Economic Institute;
Postgraduate Student, Faculty for Humanities, Vyatka State Humanities University (Kirov, Russia)

Vasilchenko Olga Viktorovna

Department of Management, Koryazhma Branch of Northern (Arctic) Federal University
named after M.V. Lomonosov (Koryazhma, Russia)

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE MINISTRY OF YOUTH AND SPORT OF THE ARKHANGELSK REGION

The article is devoted to the legal status of the authorized executive body in charge of youth policy in the Arkhangelsk Region.

Keywords: *administrative law, youth policy, public administration, administrative and legal status.*

Контактная информация:

Галин Дмитрий Александрович

адрес: 610000, г. Киров, Кировская область, ул. Казанская, д. 91;

e-mail: nefstofel9@mail.ru;

Васильченко Ольга Викторовна

адрес: 165650, Архангельская область, г. Коряжма, просп. Ленина, д. 9;

e-mail: volga755@rambler.ru

Рецензент – *Чертова Н.А.*, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, директор юридического института Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова