

11. О некоторых вопросах применения Федерального закона «Об акционерных обществах» [Электронный ресурс] : постановление Пленума Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации, 18 нояб. 2003 г., № 19 : с изм. и доп. от 16 мая 2014 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». — М., 2020.

12. Козыревская, Л. А. Договор о создании юридического лица в системе договоров Республики Беларусь / Л. А. Козыревская // Государство и право: актуальные проблемы формирования правового сознания : сб. науч. ст. II Междунар. науч.-практ. конф., Могилев, 30 нояб. 2018 г. / Могилев. гос. ун-т им. А. А. Кулешова ; под ред. Н. В. Пантелеевой. — Могилев, 2018. — С. 146–150.

Kozyrevskaya, L. A. Agreement on the creation of a legal entity in the system of agreements of the Republic of Belarus. / L. A. Kozyrevskaya // State and law: actual problems of formation of legal consciousness : coll. of sci. art. of the II Intern. sci. and practical conf., Mogilev, 30 Nov. 2018 / Mogilev State A. Kuleshov Univ. ; edited by N. V. Panteleeva. — Mogilev, 2018. — P. 146–150.

13. Брагинский, М. И. Договорное право. Книга пятая : в 2 т. / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. — 2-е изд. — М. : Статут, 2006. — Т. 1. — 736 с.

Braginsky, M. I. Contract law. Book five : in 2 vol. / M. I. Braginsky, V. V. Vitryansky. — 2nd ed. — Moscow : Statute, 2006. — Vol. 1. — 736 p.

14. Гражданское право : учебник : в 2 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. — М. : Изд-во БЕК, 2002. — Т. 2. Полут. 2. — 544 с.

Civil law : textbook : in 2 vols. / execut. ed. E. A. Sukhanov. — Moscow : BEK Publ. house, 2002. — Vol. 2. Half. 2. — 544 p.

15. Гражданское право : учебник : в 2 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. — М. : Волтерс Клувер, 2004. — Т. 2. Полут. 1. — 704 с.

Civil law : textbook : in 2 vol. / execut. ed. E. A. Sukhanov. — Moscow : Wolters Kluwer, 2004. — Vol. 2. Half. 1. — 704 p.

Статья поступила в редакцию 04.12.2020 г.

УДК 349.2

<http://edoc.bseu.by/>

A. Krivoschenko

The Academy of the Internal Ministry of the Republic of Belarus (Minsk)

ON THE CONCEPT AND ESSENCE OF AN ADMINISTRATIVE-LEGAL CONTRACT

In the article, the author examines the problem of defining the concept of an administrative contract, its essence and characteristics. The analysis of theoretical and legal approaches to the definition of «administrative contract», as well as its classification. On the basis of the analysis, the author's definition of the concept of «administrative contract» is proposed, the classification of administrative contracts, as well as examples of legal acts of the Republic of Belarus containing signs of an administrative contract are given.

Keywords: *administrative contract; agreement; public administration; state body; administrative and legal relations.*

A. С. Кривонощенко

*кандидат юридических наук, доцент
Академия МВД Республики Беларусь (Минск)*

О ПОНЯТИИ И СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОГОВОРА

В статье автором исследуется проблема определения понятия административного договора, его сущности и признаков. Проводится анализ теоретико-правовых подходов к дефиниции «адми-

нистративный договор», а также его классификации. На основании проведенного анализа предлагается авторское определение понятия «административный договор», приводится классификация административных договоров, а также примеры правовых актов Республики Беларусь, содержащих признаки административного договора.

Ключевые слова: административный договор; соглашение; государственное управление; государственный орган; административно-правовые отношения.

Введение. В теории административного права при рассмотрении видов форм государственного управления исследователями традиционно выделяется административный договор. Следует отметить, что понятие «административный договор» не является новым для административно-правовой науки. Вместе с тем это, пожалуй, самая неоднозначная форма государственно-управленческой деятельности, обсуждение которой до сих пор ведется учеными в дискуссионной форме, в связи с чем можно с уверенностью констатировать, что единого научно-теоретического подхода к пониманию сущности и содержания административного договора в настоящее время не выработано.

В первую очередь это связано с парадоксальностью самой связи государственного управления и договорных отношений. В науке административного права является аксиоматичным утверждение о том, что одним из основных признаков административно-правовых отношений выступает их властность, так как в качестве обязательного субъекта данного вида правоотношений всегда выступает государственный орган. Соответственно, властный характер административно-правовых отношений подразумевает подчиненность одного субъекта другому. В то же время договорные отношения предусматривают юридическое равенство сторон.

Необходимо отметить, что теория административного права допускает равносторонние государственно-управленческие отношения, например, между двумя или несколькими равными по юридическому статусу, неподчиненными друг другу государственными органами. И в данном случае такая форма реализации государственного управления, как административный договор, представляется более понятной и однозначной. Она может быть реализована, к примеру, в виде различного рода соглашений о взаимодействии между двумя или более министерствами, государственными комитетами.

Однако равносторонние отношения в административном праве это скорее исключение. Подавляющее большинство административно-правовых отношений складываются между юридически неравными субъектами: между государственными органами с одной стороны и гражданами, юридическими лицами с другой. И в данном случае использование административного договора как формы реализации государственного управления, предусматривающей юридическое равенство сторон, в определенной степени носит, как указывалось выше, парадоксальный характер, чем обусловлено его неоднозначное понимание и дискуссии в науке по поводу сущности и признаков административного договора.

Основная часть. Данная проблема в первую очередь связана с тем, что среди научного сообщества отсутствует единый подход к понятию «административный договор». В юридической доктрине существует множество дефиниций данной категории.

Приводя их, часть авторов указывают, что административные договоры могут заключаться исключительно между юридически равными субъектами административно-правовых отношений. Так, Ю. А. Дмитриев, И. А. Полянский, Е. В. Трофимов рассматривают административный договор как соглашение двух формально юридически равных властных субъектов государственного управления, касающееся вопросов организации управленческого процесса, в том числе: вопросов разграничения предметов ведения между республиканскими и местными органами исполнительной власти, а также вопросов передачи осуществления части государственно-властных полномочий от одного субъекта управления другому [1, с. 266].

Некоторые исследователи допускают, что административный договор может заключаться и между не равными по правовому статусу субъектами. Например, А. Ю. Мелехова под административным договором понимает урегулированное нормами административного права в публичных целях соглашение государственно-властного субъекта с иными участниками управленческой деятельности (физическими и юридическими лицами) по реализации управленческих функций путем установления, изменения или прекращения административных прав и обязательств, влекущих правовые последствия [2, с. 10].

Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев и С. В. Тихомиров определяют административный договор как основанное на нормах административного права соглашение, хотя бы одним из участников которого является субъект государственного управления, целью которого является урегулирование отношений, складывающихся в сфере государственного управления, отношений управленческого характера [3, с. 253–254].

Высказывается мнение и о том, что административный договор не имеет государственно-властной природы. Так, М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. В. Кононов и П. И. Кононов отмечают: «отличительной чертой административного договора как правовой формы от акта органа (должностного лица) исполнительной власти является то обстоятельство, что административный договор предшествует изданию соответствующего акта управления. Исходя из этого, административный договор есть юридический факт для возникновения соответствующего правоотношения и, как следствие этого, не обладает государственно-властным характером, пока на его основе не будет принят соответствующий правовой акт органа исполнительной власти» [4, с. 80].

Однако большинство исследователей все же считают, что административный договор является одной из перспективных форм государственного управления, связывая это с возрастанием роли публичных отношений при реализации государственной власти. Так, Ю. Н. Стариков отмечает, что «публично-правовые установления направляются сегодня не только на традиционное укрепление дисциплины и повышение ответственности в сфере исполнительной власти, но и на создание правовых механизмов для решения управленческих задач, реализуемых путем применения договорных инструментов как на уровне государственной администрации, так и на уровне органов местного самоуправления» [5, с. 422].

Неоднозначность понимания сущности административного договора проявляется и в приводимых в науке классификациях данной формы государственного управления.

Например, А. С. Ротенберг выделяет: 1) договоры горизонтального типа, заключаемые между органами исполнительной власти, к которым относит организационные договоры (договор о делегировании полномочий) и координационные договоры (договор о сотрудничестве органов исполнительной власти); 2) договоры вертикального типа, заключаемые между органами исполнительной власти и иными субъектами административного права, среди которых выделяет договоры, опосредующие исполнение гражданином или юридическим лицом публично-правовой обязанности (договор о предоставлении налогового кредита, договор о предоставлении инвестиционного налогового кредита), и договоры, опосредующие исполнение государством в лице органа исполнительной власти публично-правовой обязанности (государственный контракт, служебный контракт) [6, с. 9].

Ю. А. Мелехова, говоря об административно-правовых договорах в деятельности органов внутренних дел, приводит следующие их виды: 1) договоры о сотрудничестве (взаимодействии) с органами внутренних дел, органами исполнительной власти, правоохранительными органами, не являющимися органами исполнительной власти, государственными организациями, негосударственными организациями, гражданами; 2) договоры о компетенции; 3) контракты о прохождении службы в органах внутренних дел; 4) договоры по охране имущества и объектов [2, с. 12].

М. В. Пучкова делит административно-правовые договоры на четыре группы: 1) договоры (соглашения) о передаче (делегировании) полномочий, к которым относят различные соглашения, заключаемые в рамках федеративных отношений, в рамках разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов федерации; 2) договоры между органами исполнительной власти о взаимодействии и сотрудничестве при выполнении управленческих функций в различных сферах государственного управления, заключаемые в областях торгово-экономических отношений, развития науки и высоких технологий, образования, здравоохранения и т.д.; 3) административные договоры (соглашения) между государственными исполнительными органами и негосударственными структурами в сфере управления государственной собственностью и договоры, заключаемые в связи с обеспечением государственных нужд (государственные контракты о закупке и поставке товаров, работ, услуг, а также государственные контракты иного рода); 4) договоры (соглашения) исполнительных органов с негосударственными субъектами — физическими лицами по поводу реализации их субъективных прав, в частности, служебные контракты и контракты о прохождении военной службы [7, с. 381–385].

Д. М. Овсянко к административно-правовым договорам относит: 1) соглашения, заключаемые между Российской Федерацией и ее субъектами; 2) договоры между странами СНГ по различным вопросам управленческой деятельности; 3) договоры (контракты) о приеме на государственную (в том числе и военную) службу [8, с. 115].

Представляется, что многообразие приведенных примеров обусловлено неопределенностью ключевых признаков административного договора, определяющих его правовую природу и сущность.

В юриспруденции существует много различных видов правовых договоров: трудовые, гражданско-правовые, международные, административные. Основным критерием классификации правовых договоров, отличающим один вид от другого, выступает их объект — круг общественных отношений, регулируемых нормами договора, иными словами, то, по поводу чего возникают договорные отношения. Так, объектом трудового договора выступают отношения между работником и нанимателем, связанные с трудом работника, порядком выполнения им трудовых обязанностей, условиями труда и т.д. Объектом гражданско-правового договора являются имущественные и личные неимущественные отношения, связанные с вещами, денежными ценностями, нематериальными благами и др. Объект международного договора составляют отношения между государствами либо межгосударственными образованиями по поводу реализации международных обязательств, норм международного права, международного сотрудничества и т.д.

На основании изложенного можно утверждать, что и административный договор имеет свой специфический объект. С учетом того, что административные правоотношения складываются по поводу реализации государственной власти, необходимо сделать вывод, что объектом административного договора является государственное управление, т.е. государственно-властные полномочия и порядок их реализации. Следовательно, в рамках такого соглашения стороны могут договориться либо о взаимном порядке реализации государственно-властных полномочий, либо об их передаче одним субъектом другому.

Таким образом, административным договором следует считать соглашение, одной из сторон которого выступает орган государственной власти, заключаемое по поводу реализации государственного управления, предусматривающее взаимные обязательства двух и более государственных органов по порядку реализации своих государственно-властных полномочий либо передачу таких полномочий от органа государственной власти иному субъекту административно-правовых отношений.

На этом основании стоит отметить, что ряд приведенных выше договоров, относимых исследователями к административно-правовым, вряд ли можно считать таковыми,

так как они не предусматривают изменения порядка реализации управленческих полномочий государственными органами и передачу части этих полномочий иным субъектам административно-правовых отношений. Так, к примеру, служебные контракты и контракты о прохождении военной службы являются исключительно трудовыми договорами, так как своим объектом имеют трудовые отношения работника и нанимателя. Договоры о предоставлении льготных кредитов, контракты о государственных закупках, договоры об охране объектов (например, подразделениями Департамента охраны МВД Республики Беларусь) и т.д. носят гражданско-правовой характер. Соглашения между странами СНГ по различным вопросам управленческой деятельности следует считать международными договорами.

В целом, применительно к Республике Беларусь с учетом ее унитарного устройства, административно-правовые договоры оправданно делить на две основные группы: 1) горизонтальные, заключаемые между равными по статусу государственными органами (договоры о взаимодействии); 2) вертикальные, одной из сторон которых является орган исполнительной власти, а в качестве другой выступает любой другой субъект административно-правовых отношений, не обладающий государственно-властными полномочиями (договоры о делегировании полномочий).

К первой группе можно отнести любые соглашения между различными органами исполнительной власти, в рамках которого стороны договариваются о взаимодействии по определенному вопросу. К примеру, это Соглашение об информационном взаимодействии в области банковских гарантий между Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь и Национальным банком Республики Беларусь [9], а также иные совместные правовые акты нескольких министерств и государственных комитетов либо местных органов исполнительной власти о порядке их взаимодействия и взаимопомощи.

Вторая группа административных договоров предполагает наличие в качестве одной из сторон негосударственного субъекта, не обладающего государственно-властными полномочиями. Представляется, что в качестве примера нормативных правовых актов Республики Беларусь, содержащих некоторые признаки таких административных договоров, целесообразно привести тарифные соглашения, заключаемые республиканскими органами государственного управления Республики Беларусь с профсоюзными организациями. Так, Тарифным соглашением между Министерством жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь и Белорусским профсоюзом работников местной промышленности и коммунально-бытовых предприятий на 2018–2020 годы установлены дополнительные меры стимулирования труда, надбавки и доплаты, иные социальные и трудовые гарантии, которые являются обязательными для включения в коллективные договоры. Кроме того, данное Тарифное соглашение служит основой при заключении соглашений между областными, Минскими городскими органами управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства и областными, Минской городской организациями Профсоюза, коллективных договоров в организациях жилищно-коммунального хозяйства, в том числе входящих в систему Министерства жилищно-коммунального хозяйства, его центральном аппарате [10]. В данном случае обеспечение трудовых и социально-экономических гарантий работников отрасли входит в предмет ведения Министерства жилищно-коммунального хозяйства, иными словами это является функцией указанного государственного органа, однако на договорной основе в реализации данного государственно-властного полномочия участвуют и общественные объединения.

Примером таких административных договоров также может служить и Соглашение между Минским областным исполнительным комитетом, Минским областным объединением профсоюзов, Республиканской ассоциацией предприятий промышленности «БелАПП» и Минским областным агропромышленным Союзом на 2018–2020 годы [11], которое содержит минимальные трудовые, социально-экономические гарантии, включаемые сторонами в коллективные трудовые договоры, заключаемые с их работниками.

Заключение. Таким образом, основным признаком административного договора, отличающего его от трудовых, гражданско-правовых договоров, является объект, в качестве которого выступает порядок реализации государственной власти. В рамках такого соглашения стороны либо договариваются об определенном порядке реализации своих государственно-властных полномочий, либо государственный орган полностью или частично делегирует такие полномочия иному субъекту управленческих отношений, в том числе и негосударственным субъектам.

На основании изложенного представляется, что административным договором обоснованно считать соглашение, одной из сторон которого выступает орган государственной власти, заключаемое по поводу реализации государственного управления, предусматривающее взаимные обязательства двух и более государственных органов по порядку реализации своих государственно-властных полномочий либо передачу таких полномочий от органа государственной власти иному субъекту административно-правовых отношений.

Источники

1. *Дмитриев, Ю. А.* Административное право : учебник / Ю. А. Дмитриев, И. А. Полянский, Е. В. Трофимов. — М. : Эксмо, 2009. — 927 с.
Dmitriev, Yu. A. Administrative law : textbook / Yu. A. Dmitriev, I. A. Polyansky, E. V. Trofimov. — Moscow : Eksmo, 2009. — 927 p.
2. *Мелехова, А. Ю.* Административный договор в деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А. Ю. Мелехова ; Орл. юрид. ин-т МВД Рос. Федерации. — Орел, 2012. — 29 с.
Melekhova, A. Yu. Administrative contract in the activities of the internal affairs bodies : abstr. of the diss. ... of candidate of law sciences : 12.00.14 / A. Yu. Melekhova ; Orel Law Inst. of the Min. of Internal Affairs of the Russ. Federation. — Orel, 2012. — 29 p.
3. *Попов, Л. Л.* Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; отв. ред. Л. Л. Попов. — М. : Проспект, 2008. — 688 с.
Popov, L. L. Administrative law of Russia : textbook / L. L. Popov, Yu. I. Migachev, S. V. Tikhomirov ; execut. ed. L. L. Popov. — Moscow : Prospect, 2008. — 688 p.
4. Актуальные проблемы административного права : учебник / М. В. Костенников [и др.]. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 384 с.
Actual problems of administrative law : textbook / M. V. Kostennikov [et al.]. — Moscow : UNITI-DANA, 2015. — 384 p.
5. *Бахрах, Д. Н.* Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2008. — 816 с.
Bakhrakh, D. N. Administrative law : textbook / D. N. Bakhrakh, B. V. Rossinsky, Yu. N. Starilov. — 3rd ed., rev. and suppl. — Moscow : Norma, 2008. — 816 p.
6. *Ротенберг, А. С.* Административный договор : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А. С. Ротенберг ; Ростов. юрид. ин-т МВД России. — Ростов н/Д, 2006. — 23 с.
Rotenberg, A. S. Administrative contract : abstr. of the diss. ... of candidate of law sciences : 12.00.14 / A. S. Rotenberg ; Rostov Law Inst. of the Min. of Internal Affairs of Russia. — Rostov-on-Don, 2006. — 23 p.
7. Административное право России : курс лекций / К. С. Бельский [и др.] ; под ред. Н. Ю. Хаманевой. — М. : Проспект, 2007. — 704 с.
Administrative law of Russia : a course of lectures / K. S. Belsky [et al.] ; edited by N. Yu. Hamaneva. — Moscow : Prospect, 2007. — 704 p.
8. *Овсянко, Д. М.* Административное право : учеб. пособие / Д. М. Овсянко ; под общ. ред. Г. А. Туманова. — М. : Юристъ, 1997. — 448 с.
Ovsyanko, D. M. Administrative law : textbook / D. M. Ovsyanko ; under the gen. editorship of G. A. Tumanov. — Moscow : Jurist, 1997. — 448 p.
9. Соглашение № 9/1242Д об информационном взаимодействии в области банковских гарантий между Государственным таможенным комитетом и Национальным банком Республики Беларусь [Электронный ресурс] : [подписано в 10.12.2019 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.

10. Тарифное соглашение между Министерством жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь и Белорусским профсоюзом работников местной промышленности и коммунально-бытовых предприятий на 2018–2020 годы [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.

11. Соглашение между Минским областным исполнительным комитетом, Минским областным объединением профсоюзов, Республиканской ассоциацией предприятий промышленности «БелАПП» и Минским областным агропромышленным Союзом на 2018–2020 годы [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.

Статья поступила в редакцию 15.12.2020 г.

УДК 378

<http://edoc.bseu.by/>

A. Mityaeva

Orel State University named after I. S. Turgenev (Orel, Russia)

AN INTEGRATED APPROACH TO THE FORMATION OF STUDENTS COMMUNICATIVE COMPETENCE IN HIGHER EDUCATION

This chapter discusses the main directions of the integrated approach to the formation of students communicative competence. This pedagogical process is presented as an integral phenomenon in which the content and organizational plan, certain pedagogical laws, approaches and principles are observed. Among the most significant technologies such as: motivation, «communication portfolio», information literacy of participants in the educational process, integrated approach, and the use of «learning in collaboration» technology are highlighted.

Keywords: *integrated approach; professional activity; pedagogical process; personal development; communicative competence; technologies of formation of communicative competence; motivation; «communication portfolio»; information literacy; integrated approach; «learning in cooperation».*

A. M. Митяева

доктор педагогических наук, профессор

Орловский государственный университет им. И. С. Тургенева (Орел, Россия)

ИНТЕГРИРОВАННЫЙ ПОДХОД В ФОРМИРОВАНИИ КОММУНИКАТИВНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ СТУДЕНТОВ В ВУЗЕ

В данной главе рассматриваются основные направления интегрированного подхода в формировании коммуникативной компетентности студентов. Данный педагогический процесс представлен как целостное явление, в котором соблюдены содержательный и организационный план, определенные педагогические закономерности, подходы и принципы. Среди наиболее значимых технологий выделены такие как: мотивация, «коммуникативный портфель», информационная грамотность участников образовательного процесса, интегрированный подход, применение технологии «обучение в сотрудничестве».

Ключевые слова: *интегрированный подход; профессиональная деятельность; педагогический процесс; личностное развитие; коммуникативная компетентность; технологии формирования коммуникативной компетентности; мотивация; «коммуникативный портфель»; информационная грамотность; интегрированный подход; «обучение в сотрудничестве».*