

от 9 октября 2013 г. № 06-735. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

15. Об утверждении Порядка разработки дополнительных профессиональных программ, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и дополнительных профессиональных программ в области информационной безопасности : приказ Минобрнауки РФ от 5 декабря 2013 г. № 1310. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Заруднева Н. С., магистрантка

E-mail: noty-z@yandex.ru

Тел.: +7 (920) 438-95-86

Леценко Е. М., доктор технических наук, профессор, заведующая кафедрой моделирования и организации социальных систем

E-mail: l.e.m.@bk.ru

Тел.: +7910 341 43 19

УДК 342.9

Е. Г. Коробова

СОГЛАШЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И РУССКОЙ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ КАК ВИД АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДОГОВОРОВ

Аннотация: в представленной статье анализируются и сопоставляются два объекта: теоретический термин «административный договор» и заключаемые между органами государственной власти и Русской Православной Церковью соглашения о сотрудничестве. В первой части статьи рассматриваются основные признаки административного договора, определяется его сущность. Вторая часть - посвящена анализу соглашений о сотрудничестве между государством в лице его органов и Церковью, выделяются их признаки и соотносятся с признаками административных договоров.

Ключевые слова: административный договор, правовые формы управления, исполнительная власть, государство, Русская Православная Церковь.

UDC 342.9

Е. G. Korobova

AGREEMENT ON COOPERATION OF STATE EXECUTIVE BODIES AND THE RUSSIAN ORTHODOX CHURCH AS A FORM OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS

Abstract: the article analyzes and compares two objects: the theoretical term «administrative agreement» and the agreements on cooperation concluded between the state authorities and The Russian Orthodox Church. In the first part of the article the main features of the administrative agreement are considered, its essence is determined. The second part of the article is devoted to the analysis of cooperation agreements between the state in the person of its bodies and the Church, highlights their features and correlates with the signs of administrative agreements.

Keywords: administrative agreement, legal forms of government, Executive power, state, Russian Orthodox Church.

Введение

Административный договор является одним из актуальных и дискуссионных вопросов в науке административного права, который находится при этом исключительно в теоретической плоскости, не имея

даже нормативно закреплённого определения. Все ученые, исследующие административно-правовой договор, приходят к однозначному выводу о том, что «законодателю предстоит серьезнейшая работа в сфере нормативно-правовой регламентации этой пра-

вовай категории» [1]. Эта необходимость обусловлена тем, что «отсутствие в законе не только понятия административного договора, но и порядка его заключения, а также его примерного содержания или сущности негативно сказывается на процессе управления, превращая на практике административный договор в договор присоединения, условия которого устанавливаются органом исполнительной власти единолично без возможности внесения в него своих поправок со стороны хозяйствующей организации» [2].

Контент административного договора: характеристики, цели, сфера применения

Определений административного договора в науке множество. Если абстрагироваться от частных, можно следующим образом определить исследуемый феномен: административный договор — это основанное на нормах административного права соглашение, заключаемое с целью урегулирования отношений управленческого характера, одним из обязательных участников которого является субъект государственного управления.

Базовыми характеристиками административного договора являются следующие:

1. Добровольное согласие участников. Именно этим административный договор отличается от правовых актов управления. Автономия воли сторон административного договора не носит характера абсолютно принципа, как в гражданско-правовых договорах. Заключение административных договоров — это не только и не столько право, но и обязанность соответствующих субъектов права. Заключение административных договоров связано с осуществлением органом исполнительной власти своих обязанностей, поскольку совершение действий, связанных с реализацией публичных задач и функций, является и правом, и обязанностью одновременно. Свобода усмотрения участников при заключении административных договоров самостоятельно выбрать тот или иной вариант поведения, намного ниже, чем при заключении гражданских и даже трудовых договоров. Это связано прежде всего с тем, что для административно-правового регулирования вообще характерна большая степень импе-

ративности и формализованности, чем для частноправового. Договорная деятельность в административном праве более детально регламентирована, что отражает стремление законодателя подробно урегулировать соответствующие правоотношения. Практически каждая разновидность административного договора имеет свою типовую форму, причем типовые договоры, содержащиеся обычно в приложениях к нормативным актам, являются не договорами как таковыми, а частью нормативного правового акта, обладают достаточно высоким уровнем нормативности и имеют общеобязательный характер.

2. Заключается на основе норм административного права, которые регламентируют порядок его заключения и прекращения (расторжения).

3. Содержание административно-правового договора составляют управленческие отношения. Все административные договоры являются, как правило, организационными, поскольку сама деятельность органов исполнительной власти имеет организационный характер. Предметом административных договоров являются социальные процессы, так или иначе связанные с деятельностью государственной администрации.

4. Обязательным участником административного договора выступает орган исполнительной власти, являющийся субъектом государственного управления. Без его участия данный договор не может быть заключен. Ю. Н. Старилов считает, что для признания договора административно-правовым достаточно наличие одной стороны, обладающей статусом государственно-властного субъекта, поскольку «в административном договоре противоположной стороной по отношению к его постоянному участнику — органам, обладающим властными полномочиями, — могут выступать и субъекты, которые в публично-правовой сфере не являются носителями властно-регулирующих функций (например, негосударственные частные предприятия и организации, граждане) [3].

5. Административные договоры заключаются в письменной форме.

6. Юридическая ответственность, применяемая за нарушение административного договора, носит публичный характер (например, финансовая ответственность),

причем механизм ее реализации является более сложным и нередко сопряжен с политической ответственностью [4].

7. Общественно значимый интерес (благо). Общественный интерес неотделим от принципа законности, который занимает особое место в разработке современной теории административного договора [5]. Цель любого административного договора — это достижение общего блага, общественно значимых результатов, осуществление определенных управленческих действий во благо общества и государства. Эта цель имеет исключительно публичную направленность, так как с помощью административного договора реализуется публичная власть государства. При этом частные цели сторон административного договора не должны противоречить его общей цели. Цель административного договора имеет ряд отличительных признаков: это предполагаемый положительный результат, который также является социально значимым, независимостью, самостоятельностью и неизменяемостью цели административного договора, несмотря на интересы сторон [6].

В современных условиях административный договор имеет широкое применение в сфере государственного управления. Можно с уверенностью говорить о двух автономных областях использования административных договоров государством:

1) сфера управления, относящаяся к дискретному усмотрению государственного органа выбора заключить административный договор или использовать административный акт в зависимости от фактической обстановки;

2) сфера управления, где может применяться только договорный метод регулирования. Здесь авторы говорят о некоторых отношениях в экономической сфере (приватизация, обеспечение государственных нужд и т. п.), многих федеративных, межрегиональных отношениях, сфере частных инвестиций, привлечении граждан к сотрудничеству с правоохранительными органами [7].

Соглашения как форма сотрудничества

К второй из указанных сфер применения административных договоров можно отнести соглашения между государствен-

ными органами исполнительной власти и Русской Православной Церковью. Русская Православная Церковь так же, как и государство, является публичным институтом, обладая при этом иной природой: если государство — это политико-юридический институт публичной власти, то Церковь имеет прежде всего духовную сущность, одновременно являясь общественной организацией. Нужно отметить, что возраст этих двух институтов в России практически одинаков, более того, христианство пришло на территорию будущей Руси ещё до официально признанной даты возникновения государства [11]. Поэтому в данном случае административный договор заключается фактически между равными по своему статусу сторонами с точки зрения истории и философии, но с точки зрения юриспруденции государство обладает преимуществом как институт, монополюльно обладающий публичной властью.

На сегодняшний день соглашения с Русской Православной Церковью заключены Счетной палатой (24.07.2015 г.), Министерством культуры РФ (3.05.2012 г.), Федеральной таможенной службой (23.08.2011 г.), Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (5.07.2017 г.) и некоторыми другими федеральными органами исполнительной власти. Кроме того, подобные соглашения заключаются на уровне субъектов Федерации с отдельными епархиями Русской Православной Церкви, например, соглашение о сотрудничестве между Министерством образования и науки Удмуртии и епархиями Удмуртской митрополии от 20.06.2015 года. Указанные соглашения наиболее ярко иллюстрируют такой признак административного договора как достижение общего блага. Русская Православная Церковь, на наш взгляд, является одним из самых крупных и значимых институтов гражданского общества в современной России, имеет богатый опыт деятельности в социальной сфере, оказывает неопределимое духовно-нравственное влияние на общество. Социальная работа Церкви включает в себя заботу о детях-сиротах, матерях-одиночках (сейчас во многих епархиях существуют «дома матери», в которых проживают на полном иждивении Церкви матери с детьми, лишённые

поддержки со стороны близких), бездомных, больных, заключенных. Относительно работы с осужденными к лишению свободы существует даже нормативный документ — «Миссия тюремного служения Русской Православной Церкви и пенитенциарные учреждения» от 12 марта 2013 г. [8]. В этой связи становится очевидной потребность государства в сотрудничестве с Церковью.

Целями заключения исследуемых соглашений является сотрудничество сторон по обеспечению взаимодействия в сферах деятельности, представляющих взаимный интерес. Указанные сферы деятельности определяются спецификой органа государственной власти, являющегося одной из сторон соглашения. Так, в Соглашении о сотрудничестве между МЧС России и Русской Православной Церковью указаны следующие цели:

- участие религиозных организаций Русской Православной Церкви в оказании помощи пострадавшему населению в чрезвычайных ситуациях, а также от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов;

- духовное окормление личного состава системы МЧС России и членов их семей, развитие и поддержание у личного состава системы МЧС России духовности и традиционных нравственных ценностей, чувства патриотизма и гордости за историю нашей страны, а также воспитание культуры межнационального общения, основанной на веротерпимости, уважении чести и национального достоинства граждан как важнейших факторов, способствующих нравственному развитию личности и оказывающих положительное влияние на качество и эффективность выполнения служебных обязанностей [9].

Анализируя указанные выше цели, можно сделать с уверенностью сказать, что соглашение направлено на достижение социально значимого результата, являющегося одной из отличительных черт административного договора.

Формами сотрудничества Церкви и государства в лице его органов исполнительной власти (на примере Соглашения между Русской Православной Церковью ныне уже не существующим Министерством здравоохранения и социального развития) являются следующие:

- взаимодействие в совершенствовании законодательной базы для решения различных социальных и медицинских проблем;

- разработка и реализация совместных программ по охране здоровья населения, в том числе взаимодействие и разработка таких программ с Обществом православных врачей;

- проведение объединенных мероприятий и акций, в том числе благотворительного характера, участие в совместных проектах;

- обмен информацией в целях координации деятельности Сторон настоящего Соглашения;

- обобщение результатов сотрудничества, подготовка рекомендаций и методических материалов по распространению положительного опыта работы;

- создание координационных и совещательных органов (советов, комиссий, групп, коллегий) по реализации настоящего Соглашения, в том числе осуществляющих свою деятельность на постоянной основе;

- поддержка, в порядке и случаях, предусмотренных законодательством, деятельности православных религиозных организаций и созданных ими организаций и учреждений здравоохранения и социального обслуживания, православных социальных служб, осуществляющих деятельность по направлениям, предусмотренным настоящим Соглашением;

- подготовка и издание печатных материалов по вопросам, предусмотренным настоящим Соглашением;

- участие православных религиозных организаций и созданных ими социальных служб в деятельности по оказанию медицинской и медико-социальной помощи, социальному обслуживанию населения;

- подготовка специалистов, в том числе сестер милосердия, медицинских сестер по социальной помощи, добровольцев для осуществления деятельности в сферах здравоохранения и социального обслуживания населения;

- рассмотрение вопросов о возможности преподавания духовных основ профессиональной деятельности в учреждениях высшего и среднего профессионального медицинского образования;

- создание условий для деятельности православных религиозных организаций и православных социальных служб, включая осуществления богослужений и других православных обрядов и церемоний, организацию домовых храмов в стационарных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания, подведомственных Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации, а также оказание поддержки в осуществлении этой деятельности в иных медицинских организациях и организациях социального обслуживания населения;

- взаимодействие по вопросам совершенствования пенсионного обеспечения священнослужителей и церковнослужителей, иных работников религиозных организаций Русской Православной Церкви;

- развитие оздоровительного отдыха, паломнической деятельности, обеспечение занятости населения, создание новых рабочих мест в сферах здравоохранения и социального обслуживания населения;

- участие Русской Православной Церкви (Московского Патриархата) в проработке вопросов и разработке проектов законов, нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых Министерством, по вопросам взаимодействия в сфере благотворительности и милосердия, социального служения Русской Православной Церкви, организации помощи социально ориентированным некоммерческим организациям, по иным вопросам, представляющим взаимный интерес;

- участие священнослужителей и иных представителей Русской Православной Церкви (Московский Патриархат) в работе комитетов, комиссий по вопросам этики в области охраны здоровья, создаваемых в порядке, установленном Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации;

- содействие в оказании медико-социальной помощи в хосписах и развитии паллиативной помощи;

- соблюдение прав лиц, находящихся в учреждениях здравоохранения и социальных учреждениях, на свободу совести и свободу вероисповедания;

- проведение семинаров, конференций, совещаний, круглых столов по вопросам, предусмотренным настоящим Соглашением;

- иные формы дополнительно согласованные Сторонами [10].

Действительно, участие Церкви в сфере оказания медицинской помощи населению очень многогранно, и это неудивительно, поскольку Церковь также является своеобразной больницей... больницей человеческих душ. Одним из самых ярких примеров гармонии Церкви и медицины стала личность исповедника веры XX века святителя Луки (В. Ф. Войно-Ясенецкого). Практикующий врач, лауреат Сталинской премии за труд «Очерки гнойной хирургии» и архиепископ Русской Православной Церкви, прошедший лагеря и ссылки, во время Великой Отечественной войны спас сотни жизней, оперируя раненых.

Заключение

Характеристиками соглашений между государственными органами и Русской Православной Церковью являются следующие:

- 1) добровольность участия;
- 2) одна из сторон — всегда орган государственной власти;
- 3) предмет регулирования составляют отношения организационного характера;
- 4) цель соглашения — социально значимый результат, общее благо;
- 5) письменная форма.

Таким образом, соглашение о сотрудничестве государственных органов исполнительной власти и Русской Православной Церкви обладает признаками административного договора, поэтому можно с уверенностью говорить о нем, как об одном из видов административного договора.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Завьялова И. С.* Административный договор в системе организации государственно-управленческой деятельности Российской Федерации / И. С. Завьялова, С. Н. Махина // Территория науки. — 2014. — № 2. — С. 164—170.
2. *Каплюк М. А.* Административный договор — правовой акт / М. А. Каплюк // Право и практика. — 2010. — № 2. — С. 93—98.
3. *Стариков Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Кн. 2. Формы и методы управленческих действий. Правовые акты

управления. Административный договор / Ю. Н. Старилов // Административная юстиция. — 2001. — Ч. 2. — 349 с.

4. *Калина Е. С.* Публичные и частноправовые начала в административном договоре / Е. С. Калина, Д. Д. Сощенко // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. — 2016. — Т. 16. № 2. — С. 115—121.

5. *Касаева Т. Г.* Административный договор как правовая форма деятельности исполнительной власти в России / Т. Г. Касаева // Национальная Ассоциация Ученых. — 2015. — № 15-1 (15). — С. 135—136.

6. *Азархин А. В.* Цели административно-правового регулирования заключения договоров с участием государства / А. В. Азархин // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. — 2017. — Т. 2. № 4. — С. 136—142.

7. *Старилов Ю. Н.* Административный договор: к общей характеристике правового феномена / Ю. Н. Старилов, К. В. Давыдов // Юридические записки. — 2013. — № 3 (26). — С. 95—102.

8. Миссия тюремного служения Русской Православной Церкви и пенитенциарные учреждения: документ принят на заседании Священного Синода Русской Православной Церкви 12.03.2013 г. — Режим доступа: <http://www.patriarchia.ru/>

[db/text/2843078.html](http://www.patriarchia.ru/db/text/2843078.html) (дата обращения 21.11.2018 г.)

9. Соглашение о сотрудничестве между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Русской Православной Церковью от 5.07.2017 г. — Режим доступа: <http://www.patriarchia.ru/db/text/4949134.html> (дата обращения: 22.11.2018 г.)

10. Соглашение о сотрудничестве между Русской Православной Церковью и Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 8.07.2011 г. — Режим доступа: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1556321.html> (дата обращения: 22.11.2018 г.)

11. *Коробова Е. Г.* Теократическая монархия как форма государственного идеализма Русского Православия / Е. Г. Коробова. — Воронеж : Истоки, 2013. — 220 с.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Коробова Е. Г., кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

E-mail: korobova_k@bk.ru

Тел.: 8 (473) 253-66-66