

**ВЕСТНИК ЮРИДИЧЕСКИХ  
ИССЛЕДОВАНИЙ**

**2022, Том 1, №4**

*Главный редактор  
журнала:  
доктор юридических наук,  
профессор*

**Серебренникова  
Анна Валерьевна**

**E-mail:** [blr-journal@yandex.ru](mailto:blr-journal@yandex.ru)

**Сайт:** <https://blr-journal.ru>

© Вестник юридических исследований 2022

**Редакционная коллегия по основным направлениям работы журнала:**

Абшилава Георгий Валерьянович (РФ, г. Ульяновск) – доктор юридических наук, профессор  
Авакян Рубен Осипович (Армения, г. Ереван) – доктор юридических наук, профессор, академик МАНЭБ, академик Всеармянской Академии проблем национальной безопасности  
Айбатов Магомеднаби Магомедмирзоевич (РФ, Р. Дагестан) – доктор юридических наук, профессор  
Бирюков Павел Николаевич (РФ, г. Воронеж) – доктор юридических наук, профессор  
Василевич Григорий Алексеевич (Беларусь, г. Минск) – доктор юридических наук, профессор  
Васильев Сергей Владимирович (РФ, г. Псков) – доктор юридических наук, профессор  
Васильев Федор Петрович (РФ, г. Москва) – доктор юридических наук, профессор  
Глебов Игорь Николаевич (РФ, г. Москва) – доктор юридических наук, профессор  
Громов Владимир Геннадьевич (РФ, г. Саратов) – доктор юридических наук, профессор  
Ибрагимов Жамаладен Ибрагимович (Казахстан, г. Астана) – доктор юридических наук, профессор  
Коваленко Вадим Николаевич (РФ, г. Волгоград) – доктор юридических наук, профессор  
Кожевников Олег Александрович (РФ, г. Екатеринбург) – доктор юридических наук, профессор  
Корнилов Геннадий Александрович (РФ, г. Дагестан) – доктор юридических наук, профессор  
Коршунова Ольга Николаевна (РФ, г. Санкт-Петербург) – доктор юридических наук, профессор  
Лазарева Лариса Владимировна (РФ, г. Владимир) – доктор юридических наук, профессор  
Машовец Асия Океановна (РФ, г. Екатеринбург) – доктор юридических наук, доцент  
Мельников Виктор Юрьевич (РФ, г. Ростов на Дону) – доктор юридических наук, доцент  
Мельников Николай Николаевич (РФ, г. Орел) – доктор юридических наук, доцент  
Минязева Татьяна Федоровна (РФ, г. Москва) – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ  
Миронов Анатолий Николаевич (РФ, г. Москва) – доктор юридических наук, профессор  
Михайлова Екатерина Владимировна (РФ, г. Москва) – доктор юридических наук, доцент  
Мишина Наталья Вячеславовна (РФ, г. Москва) – доктор политических наук, доцент  
Мустафаева Айтен Инглаб кызы (Азербайджан, г. Баку) – доктор юридических наук, профессор  
Небрятенко Геннадий Геннадьевич (РФ, г. Ростов-на-Дону) – доктор юридических наук, профессор  
Николайченко Виктор Викторович (РФ, г. Саратов) – доктор юридических наук, профессор  
Остапович Игорь Юрьевич (РФ, г. Екатеринбург) – доктор юридических наук, доцент  
Пешкова Христина Вячеславовна (РФ, г. Воронеж) – доктор юридических наук, профессор  
Прошин Владимир Михайлович (РФ, г. Москва) – доктор юридических наук, доцент  
Рустамов Хасплат Умалатович (РФ, г. Дагестан) – доктор юридических наук, профессор  
Сумачев Алексей Витальевич (РФ, г. Ханты-Мансийск) – доктор юридических наук, профессор  
Халифаева Анжела Курбановна (РФ, Р. Дагестан) – доктор юридических наук, профессор  
Числов Александр Иванович (РФ, г. Тюмень) – доктор юридических наук, профессор  
Шатковская Татьяна Владимировна (РФ, г. Ростов-на-Дону) – доктор юридических наук, профессор РФ

## Содержание

### **Хиль И.М.**

Содержательно-понятийная характеристика административно-  
правового статуса юридических лиц публичного права 4-12

### **Пузиков Р.В.**

Имплементация санкционных решений ЕС и принцип  
последовательности внешней политики 13-21

### **Селимова А.М., Ащурбекова А.А.**

Регулирование диджитализации и развития общественного инвестирования:  
новые формы благотворительности в эпоху кризиса 22-30

### **Магомедов Б.М.**

Организационно-правовые формы местного самоуправления:  
обзор подходов и авторские предложения 31-40

***Содержательно-понятийная характеристика административно-  
правового статуса юридических лиц публичного права***

Хиль И.М., кандидат юридических наук, доцент,  
Кубанский государственный университет

**Аннотация:** осуществление содержательно-понятийной характеристики административно-правового статуса юридических лиц публичного права прежде всего необходимо начать с определения его базовых образующих категорий, которыми являются, соответственно, "правовой статус" и "административно-правовой статус". Уместно отметить, что как свидетельствуют многочисленные научные работы, проблема определения правового и административно-правового статуса становилась предметом большого количества научных исследований. При этом, необходимо констатировать, что несмотря на отдельные общие черты этих категорий, которые отмечают ученые почти единодушно, единой концепции относительно их сущности и правовой природы до сих пор не выработано. Понятие "правовой статус «(происходит от латинского слова» status", что означает состояние, положение) имеет широкое значение и является многоэлементным абстрактным термином, который означает совокупность элементов, параметров, значений объекта или субъекта. В юридической энциклопедии «понятие» правовой статус " определяется как совокупность прав и обязанностей физических и юридических лиц. Следовательно, правовой статус воспринимается в связи с установившимся правовым положением субъекта, а правовое положение изменяется в зависимости от правоотношений, в которые он вступает.

**Ключевые слова:** *правовой статус, субъект, правоотношения, субъект, концепция*

---

***Substantive and conceptual characteristics of the administrative  
and legal status of public legal entities***

Khil I.M., Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Associate Professor,  
Kuban State University

**Abstract:** the implementation of the substantive and conceptual characteristics of the administrative and legal status of legal entities of public law must first begin with the definition of its basic constituent categories, which are, respectively, "legal status" and "administrative and legal status". It is appropriate to note that, as evidenced by numerous scientific papers, the problem of determining the legal and administrative-legal status has become the subject of a large number of scientific studies. At the same time, it should be noted that despite some common features of these categories, which scientists note almost unanimously, a single concept regarding their essence and legal nature has not yet been developed. The concept of "legal status" (derived from the Latin word "status", which

means state, position) has a broad meaning and is a multi-element abstract term that means a set of elements, parameters, values of an object or subject. In the legal encyclopedia " the concept of " legal status " is defined as a set of rights and obligations of individuals and legal entities . Consequently, the legal status is perceived in connection with the established legal status of the subject, and the legal status changes depending on the legal relations into which he enters.

**Keywords:** *legal status, subject, legal relations, subject, concept*

---

Как правило, в научных кругах понятие правового статуса трактуют с позиции узкого и широкого подхода. В рамках узкого подхода к пониманию категории правового статуса субъекта права, в состав его элементов относят только права и обязанности этих субъектов. Все остальные элементы, как правило, определяют как вспомогательные. С позиции широкого подхода, понятие "правовой статус" охватывает не только права и обязанности, но и ряд других элементов, таких как правосубъектность, принципы, гарантии, ответственность, законность, правопорядок, правосознание, справедливость, гуманизм и тому подобное. Взгляды ученых относительно содержания и количества составных элементов структуры статуса субъекта административного права также различаются.

Следовательно, следует констатировать, что правовой статус определяют через выделение определенных элементов, главными из которых является конструкция «права и обязанности». При этом общепринято мнение о том, что вариативность элементов правового статуса зависит от особенностей конкретного субъекта права, и ввиду этого, будет различаться по отношению, например, к физическим лицам или юридическим лицам [3].

Категория "правовой статус" охватывает различные аспекты правового положения субъекта права в системе социальных связей, а его содержательное наполнение определяется частноправовой или публичноправовой природой урегулированных правом общественных отношений.

Как отмечается в научной литературе, правовые нормы не являются однообразными и могут существенно различаться в зависимости от сферы общественных отношений, которых они регламентируют, и соответствующей отраслевой принадлежности. Поэтому категория правового статуса имеет общий характер, которая отражает только способ (правовой), в который определены положения определенного субъекта, и общую структуру его статуса. Но конкретную сущностную нагрузку правового статуса, с учетом конкретной ситуации, осуществляют соответствующие отраслевые нормы права. Следовательно существуют: конституционно-правовой, гражданско-правовой, уголовно-правовой, гражданско -, Уголовно-процессуальный и другие статусы. Следовательно, категория правового статуса может приобретать собственную специализацию в зависимости от характера и специфики правоотношений.

В контексте научной задачи, которая решается, высказывается В.Н. Василенко, который отмечает, что вместе с общим правовым статусом можно выделить еще отраслевой, межотраслевой и специальный правовые статусы. По мнению автора, они соотносятся с общим правовым статусом как общее и особое.

Иными словами, вполне логичным является вывод о том, что административно-правовой статус юридического лица публичного права является разновидностью отраслевого правового статуса (наряду с конституционным, гражданско-правовым и т.д.). Он характеризует эту организацию как субъекта именно административных правоотношений [7].

Определяя административно-правовой статус юридических лиц публичного права, следует обратиться к общим положениям об административно-правовом статусе. Как и в отношении правового статуса, распространенным мнением среди ученых является определение административно-правового статуса как совокупности конкретно определенных субъективных прав и обязанностей, которые закреплены за соответствующим субъектом нормами административного права. Так, по определению В.Б. Аверьянова, исследуемая категория " охватывает комплекс конкретно определенных субъективных прав и обязанностей, которые закреплены за соответствующим субъектом нормами административного права». В. К. Колпаков также считает, что именно «наличие субъективных прав и обязанностей в сфере государственного управления формирует административно-правовой статус субъекта».

В научной литературе достаточно распространенной также является точка зрения относительно того, что административно-правовой статус включает в себя четыре элемента: задачи, функции, полномочия и ответственность, которые реализуются субъектами через соответствующие административные (управленческие) отношения [10]. Так, Х.П. Ярмаки отмечает, что» элементами правового статуса любого государственного органа... являются его задачи, функции, полномочия (права и обязанности) и ответственность ".

С.Л. Курило, рассматривая административно-правовой статус органов внутренних дел, говорит, что под этим понятием " следует понимать их положение (положение) в системе общественных отношений и механизме государственного управления, которое определяется государством путем закрепления в нормах административного законодательства их задач, функций, полномочий и ответственности, которые реализуются соответствующими субъектами через административно-правовые (управленческие) отношения» [8].

Существуют и другие точки зрения относительно определения понятия "административно-правовой статус". Так, некоторые ученые отмечают, что понятие "административно-правовой статус" включает в себя: совокупность прав и обязанностей, гарантий реализации этих прав и ответственности за нарушение обязанностей. А.Н. Бандурка определяет его как правосубъектность, содержащую элементы: совокупность прав, обязанностей и гарантий их реализации, закрепленные в административном законодательстве.

Часть ученых говорит о многоэлементности этой категории. В частности, В.Я. Малиновский отмечает, что» этот правовой институт состоит из следующих основных элементов: задачи (функции) и цели, компетенция, ответственность, порядок формирования и процедуры деятельности органов государства".

Продолжая указанную мысль, ряд ученых модифицируют структурные блоки административно-правового статуса в зависимости от вида объекта, статус которого исследуется. Так, А.П. Хамходера считает, что наиболее точно административно-правовой статус государственной инспекции лучше всего

отражают такие его составляющие, как: 1) принципы; 2) функции и задачи, первые из которых для других являются сравнительно более значимыми; 3) компетенция; 4) структурно-организационный блок.

А.И. Лавренова, исследуя административно-правовой статус такого центрального органа исполнительной власти, как Государственная служба, отмечает, что это сложная правовая конструкция, содержащая в себе четыре блока элементов: 1) целевой; 2) структурно-организационный; 3) компетенционный; 4) блок форм и методов деятельности.

Итак, в юридической литературе высказываются различные точки зрения по поводу конструкции административно-правового статуса [5]. Выделение блоков составляющих структуры административно-правового статуса является наиболее распространенным подходом в ракурсе исследования правового положения органов государственной власти, согласно которому административно-правовой статус составляют следующие составляющие: целевой, который сочетает в себе принципы, цели, задачи и функции органа государственной власти; структурно-Организационный, в который входят упорядочение процесса создания, реорганизации и прекращения органа, процедуры деятельности, право на официальные символы, линейную и функциональную подчиненность; компетенционный, который содержит в себе совокупность властных полномочий относительно: а) прав и обязанностей, которые коррелируются с реализацию публичной власти, участием в отношениях управления, а также правом принятия определенных актов; б) подведомственности, правового закрепления объектов, предметов и дел, на которые распространяются властные полномочия [1].

Как итог относительно структуры административно-правового статуса, следует сказать, что, как правило, определение указанной категории сугубо через комплекс прав и обязанностей, или с некоторыми дополнительными элементами (гарантии защиты прав и свобод субъекта, основы его ответственности и т.п.) применяется к частным субъектам (физическим лицам и юридическим лицам), которым "разрешено все, что не запрещено законом". В свою очередь выделение в правовом статусе определенных групп или блоков элементов – целевого (цель, задачи, функции, интересы, для удовлетворения которых функционирует субъект); структурноорганизационный (место в системе публичного управления, организационная подчиненность); компетенционный (принципы, права, обязанности, полномочия, предмет ведения, правовые гарантии, правовые ограничения, основы ответственности), целесообразно практиковать при характеристике правового статуса публичных субъектов или субъектов публичного права (например, государственных органов, юридических лиц публичного права и т.п.), которым "разрешено лишь то, что разрешено законом».

Справедливо отметить, что понятие "административно-правовой статус" по своему содержанию является субъективно-объективным, поскольку в зависимости от объекта направления, характеризуется повышенной конфликтностью взглядов и позиций по выделению его структурных компонентов. Результаты выделения составляющих этого понятия характеризуются усиленной важностью, ведь непосредственно связаны с частными и / или публичными интересами лиц и детерминируют качество итоговых актов различных правовых процессов и процедур [4].

По этому поводу поддерживаем мнение Т.О. Мацелик, которая отмечает, К вопросу определения элементов структуры административно-правового статуса субъекта следует подходить взвешенно. Слишком узкая трактовка структуры правового статуса субъекта права не освещает содержания этого понятия в полном значении, не позволяет показать всех составляющих структуры статуса субъекта в их взаимодействии и динамике.

К тому же ученый отмечает, что основное различие между структурой административно-правового статуса индивидуальных и коллективных субъектов права (к которым относятся юридические лица публичного права) заключается в том, что последние имеют несколько более сложный правовой статус, что связано с особенностями их образования и функционирования. В частности, к административно-правовому статусу коллективных субъектов права относится также административная компетенция, то есть законодательно установленный круг полномочий такого субъекта [6].

Первым блоком в структуре административно-правового статуса юридических лиц публичного права выделен целевой блок. Содержание целевого блока составляют такие элементы, как: цель, задачи и функции.

Однако следует отметить, что выделение такого блока в научной литературе иногда подвергается критике. Так, например, Б. М. Дронов считает, что цель, функции и задачи хоть и являются важными, однако, их не стоит включать в общую категорию "административно-правового статуса", ведь они имеют установочное значение и под их влиянием формируется компетенция, предмет ведения, сфера деятельности субъекта.

Однако как утверждает Л.А. Волкова, именно ввиду того, что указанные компоненты задают единый вектор деятельности субъекта, они являются определяющими, а следовательно, считаем целесообразным рассматривать их как составные части административно-правового статуса юридических лиц публичного права [9].

Попутно необходимо обратить внимание на то, что категории цель, задачи и функции имеют тесную связь с понятием «компетенция». Довольно часто в научной литературе указывают, что функции являются векторами воплощения (применения) компетенции для достижения поставленной цели, а следовательно, компетенция органа является производной от его функций.

При этом ряд ученых рассматривают функции как составляющую компетенции. Так, Т.О. Мацелик рассматривает компетенцию как составляющую административно-правового статуса через единство таких элементов, как полномочия, предмет ведения, функции. А.В. Солонар также резюмирует, что задачи, функции, полномочия и компетенция субъекта «находятся между собой во взаимосвязи» и в свою очередь совокупность перечисленных структурных элементов составляет собой понятие компетенции.

Следует отметить, что несмотря на то, что эти понятия тесно связаны между собой, однако функции не могут быть выделены как элемент компетенции. Как отмечается в литературе, функции не являются составляющими компетенции. Функции указывают на направление деятельности определенного субъекта, когда компетенция же определяет, каким образом субъект должен и может их выполнить. Следовательно,

компетенция представляет собой совокупность конкретных прав и обязанностей (полномочий), которые необходимы для реализации этих функций. Аналогичной позиции придерживается и А.А. Ткаченко.

Итак, во-первых, за основу исследования считаем необходимым взять идею о первичности категорий цель, задачи и функции относительно компетенции. Во-вторых, учитывая тесную взаимосвязь этих структурных элементов, целесообразным является их группирование и исследование в рамках одного блока административно-правового статуса юридических лиц публичного права и учитывая вышеупомянутое рассматривать их отдельно от компетенции. Выбранная позиция детальнее обосновывается в ходе содержательной характеристики цели, задач, функций и компетенции юридических лиц публичного права.

Следует отметить, что в административной науке, исследуя правовой статус субъектов административного права, используют понятия «цели», «цель», «задачи», по-разному определяя их соотношение и в различных конструкциях «цели и задачи» или «цель и задачи». по этому поводу хотелось бы отметить существующие в литературе определения.

Так, цели определяют как представление о длительных и значимых направлениях и ожидаемых последствиях определенной деятельности. Цели всегда конкретизируются в задачах, которые являются не только производными от целей, но, в свою очередь, являются определяющими относительно функций и полномочий, под термином «задачи» следует считать представление о направлениях и ожидаемых результатах определенной деятельности. Бесспорно, обращает на себя внимание тот факт, что, на первый взгляд определения понятий «цели» и «задачи» практически совпадают и это действительно так. В то же время, различие между ними заключается в степени обобщенности направлений деятельности и ожидаемых последствий [2].

Вычлняя же цель и задачи как составляющие правового статуса, раскрывают их, как правило, так. Как отмечается в учебнике по административному праву, цель и задачи указывают на общественное назначение субъектов публичного администрирования, их роль и значение в упорядочении жизни общества и реализации публичного интереса. Задачи представляют собой заранее запланированный и определенный объем деятельности, возлагаемый на субъекта публичного администрирования. Перед каждым субъектом ставится четко определенный круг задач. Цель отражает общую направленность деятельности субъекта публичного администрирования. Теоретически задачи конкретизируют, раскрывают цель, являются производными от нее. Однако цель не всегда закрепляется в компетенционных актах. В одних случаях сформулировать ее сложно из-за разнонаправленности административной деятельности органа, в других-из-за большого количества задач, поставленных перед ним.

Итак, обобщая вышеизложенное, можно сказать, что цели – это определенные идеальные, заранее определенные конечные результаты, на которых направлен процесс определенной деятельности субъекта. Цели отличаются высокой степенью стабильности и являются неизменными на протяжении всего времени существования субъекта. Задачи вытекают из целей, являются средством их реализации и конкретизации путей решения определенной ситуации. Цель рассматривается через назначение определенного субъекта для общества. Задачи также рассматривают как результаты, которых следует достичь в течение

определенного периода времени для достижения цели. Задачи всегда вытекают из цели и являются средством ее реализации. Итак, задача-это конкретизация путей решения определенной ситуации.

Следовательно, судя по формулировкам определений целей, Цели и задач как составляющих административно-правового статуса, задачи воспринимаются как подчиненные, зависимые от целей или цели. При этом как цель, так и цели обозначают, как правило, наиболее обобщенные направления деятельности и ожидаемые последствия, а следовательно, являются почти тождественными понятиями. При использовании термина "цель" акцент переносится на роль, значение субъекта в общественной жизни. Пожалуй, единственно правильной позиции по использованию конструкций соответствующих элементов "цели и задачи" или «цель и задачи» нет. Это зависит от специфики исследуемых субъектов. Исследуя юридических лиц публичного права, подавляющее большинство ученых все же использует термин "цель". Указанная позиция использована и в нашем исследовании, поскольку считается, что одним из идентифицирующих критериев исследуемых публичных образований является их назначение, что целесообразно обозначить как цель их деятельности.

Продолжая анализ целевого блока административно-правового статуса юридических лиц публичного права, обратимся к взглядам научного сообщества относительно исследуемого блока и остановимся на тезисах, прежде всего касающихся цели и задач юридических лиц публичного права. Так, в контексте исследуемого вопроса, О.Р. Шишка отмечает, что, в частности в науке формируется позиция, по которой юридические лица публичного права имеют особое по сравнению с лицами частного права социальное назначение и особые интересы, которые являются разными для лиц публичного и частного права. Особенность право- и дееспособности юридических лиц публичного права вытекает из тех функций и задач, которые для них определены законом.

В.М. Бевзенко и Р.С. Мельник справедливо отмечают, что в основе публичного интереса лежит объективный интерес всего общества в целом, что, в свою очередь, не дает оснований отождествлять публичный и государственный интерес, потому что последний является лишь одним из элементов интереса публичного.

Примечательным является то, что действующее законодательство не определяет категорию «публичный интерес», хотя и оперирует ею.

Задачи следует классифицировать на два вида: общие и специальные. Общими задачами являются те, выполнение которых возложено на все без исключения юридические лица публичного права.

Специальными являются задания, которые являются индивидуальными для каждого юридического лица публичного права. Они зависят от той сферы общественной жизни, деятельность в которой осуществляет соответствующее юридическое лицо.

Усматривается, что цель и задачи – элементы, которые обязательно должны быть четко определенными и закрепленными в нормативном или уставном акте, регулирующем деятельность соответствующего юридического лица публичного права. Как отмечают в научной литературе, нормативное закрепление цели и задач обуславливает возможность для осуществления сравнения (проверки) фактической деятельности

субъекта с предписаниями законодательства, выявления допущенных этим субъектом нарушений законодательства или фактов бездействия, недопущения повторения таких нарушений в будущем.

Несоответствие решений или действий субъекта публичной администрации цели и задачам его деятельности также является основанием для судебного обжалования, в частности в порядке административного судопроизводства, и признания таких решений, действий или бездействия судом противоправными. К тому же, усматривается, что четкое определение цели и задач в актах, определяющих статус конкретного юридического лица, будет способствовать уменьшению проблемных вопросов по идентификации их как юридических лиц публичного или частного права.

Исходя из того, что выполнение функций юридических лиц публичного права должно быть направлено на реализацию такой цели как обеспечение публичного интереса, можно утверждать, что это одновременно и функции государства, и функции местного самоуправления. Указанные понятия не имеют нормативного закрепления, а их доктринальное понимание различается в зависимости от подхода к правовому регулированию, правовой системе, совокупности архетипов публичного администрирования и уровня правового сознания в целом.

Заметим, что не все юридические лица публичного права выполняют функции публичного администрирования, однако если такая функция предусмотрена в учредительном акте юридического, как правило, будет утвердительный ответ об идентификации его как юридического лица публичного права.

Несмотря на устоявшееся и широкое применение понятия «публичное администрирование» в административно-правовой науке, универсальное общепринятое или законодательное определение его отсутствует. Не прибегая к детальному теоретико-содержательному анализу указанной категории, отметим, что под публичным администрированием, как правило, понимают " вид публичновластной деятельности по выполнению публично-управленческих, распорядительных, сервисных, юрисдикционных и внутри-организационных мероприятий, осуществляемых субъектами публичной администрации в пределах своих полномочий, направленный на достижение публичного интереса в процессе гласного взаимодействия с гражданским обществом ". Следует акцентировать внимание на том, что публичное администрирование необходимо рассматривать в объеме всех общественных отношений, урегулированных административным правом, при этом не ограничиваясь исключительно публично-управленческой деятельностью, так как теоретическое осмысление именно неуправленческих сфер стало толчком к широкому применению понятия «публичное администрирование» в административном праве.

При этом в законодательстве нет ни определения, ни ориентировочного перечня упоминаемых публично-властных управленческих функций или функций публичного администрирования. Последние составляют более широкий перечень, учитывая понимание публичного администрирования как более широкой категории, чем государственное управление. Поэтому для понимания их сущности необходимо обратиться к научным работкам.

Так, Е.И. Билокур классифицирует функции публичного администрирования на социально-ориентированные и внутренне-ориентированные. К социально-ориентированным функциям отнесены: планирование, контроль, Регулирование, управление объектами государственной и коммунальной

собственности, предоставление административных услуг, обеспечительную и юрисдикционную функции; к внутриориентированным: планирование, кадровый менеджмент, организацию, координацию, руководство, распорядительство, контроль. Как отмечает автор, учитывая, широкий спектр деятельности по публичному администрированию, исследование функций публичного администрирования как нельзя лучше отражает сущность и особенности этой деятельности по сравнению с другими видами публично-властной деятельности.

### Литература

1. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. 241 с.
2. Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1967. 264 с.
3. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М. 1997. 304 с.
4. Гетманова А.Д. Логика для юристов. М.: Омега-Л. 2003. 418 с.
5. Голованов Н.М. Юридические лица. СПб.: Питер. 2003. 528 с.
6. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М.: РУДН. 2005. 732 с.
7. Иванов А.А. Индивидуализация юридической ответственности. Правовые и психологические аспекты. М., 2003. 192 с.
8. Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2003. 521 с.
9. Козлова Н.В. Понятия и сущность юридического лица. Очерк теории и истории. М.: Статут, 2003. 318 с.
10. Леже Раймон. Великие правовые системы современности. М.: Вольтере Клувер, 2009. 471 с.

### References

1. Bratus' S.N. Sub#ekty grazhdanskogo prava. M., 1950. 241 s.
  2. Vasil'ev A.M. Pravovye kategorii: Metodologicheskie aspekty razrabotki sistemy kategorij teorii prava. M., 1967. 264 s.
  3. Voevodin L.D. Juridicheskij status lichnosti v Rossii. M. 1997. 304 s.
  4. Getmanova A.D. Logika dlja juristov. M.: Omega-L. 2003. 418 s.
  5. Golovanov N.M. Juridicheskie lica. SPb.: Piter. 2003. 528 s.
  6. Zelencov A.B. Administrativno-pravovoj spor: voprosy teorii. M.: RUDN. 2005. 732 s.
  7. Ivanov A.A. Individualizacija juridicheskoy otvetstvennosti. Pravovye i psihologicheskie aspekty. M., 2003. 192 s.
  8. Kerimov D.A. Metodologija prava: Predmet, funkcii, problemy filosofii prava. M., 2003. 521 s.
  9. Kozlova N.V. Ponjatija i sushhnost' juridicheskogo lica. Ocherk teorii i istorii. M.: Statut, 2003. 318 s.
  10. Lezhe Rajmon. Velikie pravovye sistemy sovremennosti. M.: Vol'tere Kluver, 2009. 471 s.
-

***Имплементация санкционных решений ЕС и принцип  
последовательности внешней политики***

Пузиков Р.В., кандидат юридических наук, доцент,  
Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина

**Аннотация:** решения о применении санкций принимаются на уровне институтов ЕС, однако их выполнение происходит на уровне государств-членов. Гавы таких государств собираются в рамках Европейского совета для ведения переговоров по применению санкций. В соответствии со ст. 24 (1), решения, принятые Европейским советом, не могут иметь законодательный характер. Решения по СЗППБ определяются и имплементируются Европейским Советом, действующим единогласно. Такие решения определяют общие политические концепции, которыми объясняется почему ЕС принимает решение о прерывании торговых отношений с третьей страной. Вопрос о порядке имплементации санкционных решений ЕС государствами-членами разъясняется в регламентах Совета. Во-вторых, существует требование последовательности внешней политики ЕС. Желание достичь последовательности во внешних действиях можно проследить еще в Едином Европейском акте 1986 года, согласно которому «цель Европейских сообществ и европейского политического сотрудничества состоит в том, чтобы совместно содействовать реальному продвижению к европейскому единству». Правовой базой для принципа последовательности внешней политики ЕС. В соответствии со ст. 3 Маастрихтского договора (в редакции, действовавшей до принятия Лиссабонского договора), Союз обеспечивает постоянство своей внешней деятельности, для чего сотрудничают совет и комиссия. Статья 13 (после принятия Лиссабонского договора – ст. 26) указывает, что Совет обеспечивает единство, последовательность и эффективность действий Союза. Последовательность, таким образом, означает обязанность всех актеров европейской внешней политики вести общую политику, формулировка которой соответствует решениям институтов ЕС.

**Ключевые слова:** последовательность, внешняя деятельность, обязанность, внешняя политика, постоянство

---

***Implementation of EU sanctions decisions and the principle of consistency of foreign policy***

Puzikov R.V., Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Associate Professor,  
Tambov State University named after G.R. Derzhavin

**Abstract:** decisions on the application of sanctions are made at the level of EU institutions, but their implementation takes place at the level of member States. The heads of such States gather within the framework of the European Council to negotiate the application of sanctions. In accordance with Article 24 (1), decisions adopted

by the European Council cannot be of a legislative nature. Decisions on the NWPPB are determined and implemented by the European Council acting unanimously. Such decisions determine the general political concepts that explain why the EU decides to interrupt trade relations with a third country. The issue of the procedure for the implementation of EU sanctions decisions by Member States is explained in the Council regulations. Secondly, there is a requirement for consistency in the EU's foreign policy. The desire to achieve consistency in external actions can be traced back to the Single European Act of 1986, according to which "the goal of the European Communities and European political cooperation is to jointly promote real progress towards European unity." The legal basis for the principle of consistency of EU foreign policy. In accordance with art. 3 of the Maastricht Treaty (as amended before the adoption of the Lisbon Treaty), the Union ensures the continuity of its external activities, for which the Council and the commission cooperate. Article 13 (after the adoption of the Lisbon Treaty – Article 26) indicates that the Council ensures the unity, consistency and effectiveness of the Union's actions. Consistency, therefore, means the obligation of all actors in European foreign policy to pursue a common policy, the wording of which corresponds to the decisions of the EU institutions.

**Keywords:** *consistency, external activity, duty, foreign policy, constancy*

---

Поскольку санкции действуют в отношении конкретного целевого государства, их наложение создает как политические, так и экономические стимулы отступить от их применения [3]. Поскольку другие стороны прерывают связи с целевым государством, третья страна, которая будет воздерживаться от применения санкций, может получить выгоду от такой зависимости целевого государства. Поставка товаров, которые невозможно получить из других источников, позволяет требовать оплаты по ценам выше рыночных или получения других выгод. Поддержка двусторонних отношений с целевым государством, которое иначе оказалось бы в изоляции, также оказывает рычаги политического влияния. Иначе говоря, санкционные режимы создают риск исчезновения конкуренции как на политической, так и на экономической арене. Таким образом, у государств есть стимул для того, чтобы согласиться на введение санкций, но потом нарушать их. С другой стороны, давление со стороны других государств, связанное с репутационными потерями от невыполнения, выступает противовесом искушению нарушить санкционный режим.

Возможности по неисполнению санкционных предписаний ЕС возникают, например, при отсутствии их достаточной формализации, то есть при отсутствии их отражения в юридически обязательном документе. Так, до принятия Маастрихтского договора, решения о применении санкций находили свое отражение лишь в выводах Совета. Этот документ не имел юридически обязательной природы [7]. Такая ситуация имела место при наложении санкций на Бирму / Мьянму из-за непризнания военной хунтой результатов выборов в 1989 году, и при наложении эмбарго на поставки оружия в Китай из-за событий на площади Тяньаньмэнь в 1990 году.

С созданием СЗППБ Маастрихтским договором, был определен ряд юридически обязательных документов, позволяющих совету формализовать санкционные режимы, таких как общие позиции.

Санкционные режимы после 1992 года вводились общими позициями. Те режимы, которые были приняты до 1992 года были формализованы через общие позиции. Так, в отношении Бирмы / Мьянмы соответствующая позиция была принята в 1996 году. Однако в случае Китая такая позиция принята так и не была, и санкционный режим против Китая до сих пор остается неформализованным.

На первом этапе санкционного процесса, уставные документы ЕС требуют, чтобы главы государств-членов единогласно высказались в Совете. Обычно, когда группа государств заключает договор, они пытаются создать процедуру единогласного голосования по этому договору, что, в свою очередь, означает, что все государства сохраняют право вето по коллективным решениям [10]. В традиционном типе дипломатических конференций до голосования, как правило, применяются два основных принципа:

- 1) каждое государство имеет равный голос;
- 2) ни одно государство не может быть обязано без его согласия.

Эти два правила предопределяются доктриной суверенного равенства государств и правилом единства позиций. Европейский принцип автономии в принятии решений в сфере внешней политики обеспечивает единство голосов государств-членов ЕС.

Вето также демонстрирует автономность политических полномочий глав государств. Таким образом, государства-члены ЕС могут применить и фактически применяют свое право вето либо для блокирования решений, либо для ослабления соответствующего европейского законодательства. Достижение всеобщего согласия требует времени и может привести к задержкам в принятии законодательства, однако единодушие в голосовании позволяет поддерживать государственный суверенитет.

Такая процедура голосования по санкционным режимам позволяет государствам-членам поддерживать определенную степень автономии при выполнении решений о наложении санкций на выполнение регламентов ЕС. Регламент Совета становится вторым этапом двухэтапного процесса наложения санкций ЕС, что является обязательным для государств-членов, от которых требуется разработать эффективные и пропорциональные санкции и осуществить все меры, чтобы такие санкции были эффективными [8].

В теории государства-члены не всегда обязаны имплементировать решение о применении европейских санкций. Согласно ст. 31 (1), государства-члены могут воздержаться от единогласного голосования в Европейском совете и заявить, что они не будут связаны решением. Однако, та же статья запрещает государствам-членам осуществлять любые действия, которые могут вступить в конфликт или снизить эффективность действий Союза, основанных на таком решении. Согласно этому положению, наличие при голосовании в Европейском Совете воздержавшихся государств не запрещает вступление решения в силу. Национальные правительства государств-членов, в таком случае, имеют две задачи:

- 1) инициировать выполнение решения;
- 2) определить каким образом возможно отступать от регламентов совета в конкретных обстоятельствах.

Таким образом, на практике полномочия воздержаться от единогласного голосования в Европейском совете не предоставляет государствам-членам большей автономии. Государства все равно обязаны подчиняться любым запретам, перечисленным в соответствующем регламенте, запрещающим торговые сношения между гражданами ЕС и государством, в отношении которого применены санкции. Даже

обстоятельства, при которых разрешается отступать от санкционного режима, имеют ограниченный характер [5].

Вопрос о том могут ли государства-члены отступить от права ЕС и налагать собственные санкции рассматривался Судом ЕС в деле комиссия против Греции. В этом деле генеральный адвокат Суда ЕС указал, что ст. 347 ГФЕС позволяет государствам-членам отступать от права ЕС при наличии трех условий:

- 1) государство-член может отступать только при условиях, перечисленных в ст. 347;
- 2) государство-член должно провести консультации с другими государствами для создания общего подхода к защите внутреннего рынка;
- 3) комиссия должна исследовать каким образом национальные меры, отступающие от права ЕС, можно приспособить к правилам, изложенным в уставных документах, в частности в ст. 348 ГФЕС.

В своей позиции генеральный адвокат отметил, что хотя государства-члены более осведомлены о собственных нуждах в сфере внешней политики и политики безопасности, ссылка на ст. 347 для наложения экономических санкций на третьи страны подрывает систему, созданную ст. 215 ГФЕС. Факты дела комиссия против Греции привели его к мнению, что государство-член, которое отступает от обязательств по праву ЕС, применяя собственное эмбарго против третьей страны, потенциально ограничивает независимые решения других государств членов, поскольку подрывает европейские политики в целом [1].

Целесообразно упомянуть также Дело Центроком против Казначейства Ее Величества, продемонстрировавшие границы независимых действий государств-членов по введению эффективных санкций. Суд ЕС решил, что государства-члены не имеют права принимать меры, которые негативно влияли бы на регламенты ЕС, которыми налагаются ограничительные меры на Сербию и Черногорию в соответствии с решением Совета Безопасности ООН. Регламент, которым соответствующая резолюция ООН была имплементирована в право ЕС, содержал исключения для медицинских и продовольственных товаров. Итальянская компания Центро-ком экспортировала медицинские товары в Черногорию и пригласила оплаты за поставленные медикаменты через банковский счет в Лондоне. Однако, Великобритания отказала в проведении платежа, ссылаясь на национальную политику, которая разрешает оплату только за товары, экспортируемые в Сербию и Черногорию из Соединенного Королевства, направленную на предотвращение нарушения санкций. В суде Соединенное Королевство указывало, что осуществило такие меры в рамках своих национальных компетенций в сфере внешней политики и политики безопасности с целью имплементации санкций ООН. Суду был передан вопрос. Было ли отступление Соединенным Королевством от санкционного регламента ЕС в соответствии с СЗППБ, и санкционным правилам, подлежавшим применению в этом конкретном деле [4]. В своем решении Суд ЕС отметил, что хотя он принимает аргумент соединительного Королевства о том, что государства-члены сохраняют собственную компетенцию в сфере внешней политики и политики безопасности, они обязаны пользоваться ею способом, соответствующим праву ЕС. Такое решение основывалось не только на предыдущих решениях суда ЕС относительно верховенства европейского права, но и на концепции того, что решения по СЗППБ принимаются государствами-членами, действующими единогласно и демонстрирующими политическую волю каждого государства-члена.

Приведенные правовые положения указывают на важный общий принцип: поскольку ЕС должен выступать единогласно, действия любого независимого государства-члена, отражающие несогласие с политиками ЕС, подрывает юридическую силу и легитимность голосования.

На втором этапе процесса, когда Совет принимает решения квалифицированным большинством, государства-члены, находящиеся в оппозиции, могут сослаться на эту статью собственные национальные политики. Такие действия ставят перед Радой необходимость решить вопрос о том каким образом следует добиться единогласного голосования за регламент Европейского Совета. Поскольку на этапе принятия регламента используется процедура единогласного голосования, можно говорить о правовой гарантии, предоставляемой ДЭС государствам-членам по поддержке принципа национального суверенитета. Однако, процесс голосования является длительным и может подвергаться политическим влияниям одних государств на другие государства. Как отмечает С. Новак, процесс принятия решения Радой часто является двусмысленным, поскольку он демонстрирует только голосование консенсусом и не отражает оппозиции такому голосованию.

Говоря о национальных политиках, следует отметить, что государства-члены ЕС могут уклоняться от выполнения его санкционных предписаний не только из-за оппозиции в Раде, но и на национальном уровне [6]. Примером такого уклонения могут служить действия Франции во время кризиса в Зимбабве в начале 2000-х. В ответ на экспроприацию частных земель и отказ допустить европейских наблюдателей на выборы в стране, ЕС ввел против Зимбабве санкции, в том числе эмбарго на торговлю оружием, а также заморозил активы президента страны и отдельных государственных чиновников.

В нарушение запрета на въезд, Франция пригласила президента Мугабе на франко-африканский саммит, проводившийся в Париже. В свое оправдание Франция заявляла, что другие африканские участники угрожали бойкотом саммита в случае запрета участия президента Зимбабве. Наконец, совет разрешил Франции сделать исключение из санкционного режима.

Этот инцидент вынудил Раду ввести механизм предоставления исключений из запрета въезда. Была предложена новая модельная норма, подлежащая применению в общих позициях, ограничивающих допуск в ЕС иностранных лидеров. Согласно ей, " государства-члены могут предоставлять исключение из наложенных мер (запрет выдачи визе) в случаях, когда въезд обоснован посещением межправительственных встреч, ... там где проводится политический диалог, который прямо, немедленно и существенно продвигает демократию, права человека и верховенство права».

Также была предложена процедура применения исключения. Любое государство, стремящееся к его применению, должно уведомить Совет в письменной форме. Исключение считается предоставленным, если одно или более государство-член Совета не предоставит письменных возражений в течение 48 часов после предложения. В случае таких возражений, разрешение считается непредоставленным, кроме случаев, когда речь идет о срочных гуманитарных основаниях. В таком случае, совет может предоставить разрешение квалифицированным большинством. Нарушение Францией запрета на въезд, таким образом, стало своеобразным прецедентом.

Еще один сценарий уклонения от санкций связан с двойным правовым основанием для их введения. Как было описано выше, для введения санкций последовательно принимается два документа: политическое решение о применении санкций в рамках СЗППБ (выраженное в общей позиции до 2009 года и в форме решения после 2009 года), детализирующее природу и цели согласованных мер [9]. Ему следует регламент: технический документ, которым предоставляются конкретные рекомендации по имплементации санкций. Принятие решения в рамках СЗППБ является необходимым даже в случаях, когда происходит введение в право ЕС санкций ООН.

Государства-члены неоднократно использовали двухэтапную процедуру для сопротивления принятию санкций. Так, при рассмотрении санкционного пакета против Югославии во время косовского кризиса 1998-1999 годов, был принят ряд довольно жестких ограничительных мер. Однако, они были существенно размыты во время переговоров по регламенту. Государства-члены ослабляли решимость совета принять соответствующие меры путем затягивания времени обсуждения регламента, что предоставило югославскому правительству время вывести средства за пределы ЕС до вступления регламента в силу.

Описанная ситуация несколько противоречит здравому смыслу, поскольку общая позиция (по Югославии) требовала единодушного согласия, а для принятия регламента необходимо простое большинство. Однако аналогичные стратегии применялись неоднократно по мере того, как Совет создавал все более подробные общие позиции, таким образом ограничивая поле для маневра при переговорах по регламентам.

В качестве еще одного примера затягивания можно привести деятельность Соединенного Королевства в отношении регламента, которым было запрещено принимать в воздушном пространстве ЕС коммерческие самолеты из Югославии. Британские официальные лица указывали на то, что существующие между Великобританией и Югославией соглашения требовали предупреждения о таких мерах за один год, а следовательно их применение невозможно.

Отказ Соединенного Королевства от выполнения санкционных решений, возможно, спорный. Однако учитывая то, что анти-югославским санкциям противилось сразу несколько государств, можно говорить о сознательном подрыве решений, принимавшихся в рамках СЗППБ. Такую ситуацию можно рассматривать как результат отсутствия координации между бюрократическими машинами отдельных государств.

Как указывает А. де Врез, делегаты, участвующие в заседаниях Совета, попадают туда из различных секций национальных администраций. Соответственно, они ведут переговоры по санкциям имея во внимание различные приоритеты. Одни делегаты могут действительно заботиться о политических последствиях СЗППБ, для других основными соображениями являются экономические. Первая группа рассматривает экономические санкции как политический вопрос, принимая во внимание их влияние на дипломатической арене, в то время как для второй группы санкции являются экономическим вопросом, и во внимание принимается их влияние на экономические и финансовые отношения. Наконец, в конкретном случае Югославии следует принимать во внимание то, что косовские санкции были довольно нетипичными, ведь ЕС принял необыкновенно далеко идущие и сложные меры. В частности, в случае с

запретом полетов югославских самолетов, позицию Великобритании можно объяснить тем, что перед принятием решения не было проведено надлежащих консультаций в британском правительстве [2].

Анализ соответствующих договорных положений показывает, что хотя уставные документы ЕС предоставляют юридические гарантии, которые, как представляется, гарантируют государственный суверенитет в сфере СЗППБ, на практике эти положения являются неэффективными. Хотя сохранение процедуры единодушного голосования по Лиссабонскому договору не означает, что ЕС становится более централизованным или более наднациональным, оно все же сигнализирует о предоставлении преимущества эффективности и последовательности СЗППБ в принятии решений за счет национальных интересов государств-членов.

С политической точки зрения, "голос" Союза должен быть единодушным, однако нужно сохранять уважение к национальным интересам государств-членов, особенно при принятии таких сильных мер, как решение о применении санкций против третьих стран. Так, например, в европейских странах усиливается оппозиция к санкциям, введенным против Российской Федерации, преимущественно из-за их негативного влияния на национальные экономики. Однако, несмотря на эту оппозицию, Европейский совет все же демонстрирует способность к регулярному восстановлению таких санкций и сохранять единство позиций государств-членов в Совете.

Санкции ЕС против РФ являются автономными, принятыми в соответствии со ст. 215 ГФЕС. Более подробно характер санкций против России будет рассмотрен в соответствующем подразделении этого исследования, а здесь следует остановиться на оппозиции санкциям со стороны государств-членов. Так, Италия смогла из-за применения вето вызвать месячную задержку при возобновлении санкций в 2015 году. Это было вызвано тем, что несмотря на санкции Германия продолжала переговоры по строительству газопровода Северный поток, что входило в конфликт с интересами Италии, которая лоббировала построение газопровода Южный поток, а также тем, что итальянские сельскохозяйственные предприятия пострадали от введенных санкций.

Несмотря на такие действия Италии, а также оппозицию со стороны Греции, Словакии и Венгрии, Европейский совет продолжал единогласно принимать решение о возобновлении европейских санкций против РФ. Италия, как «великое "государство-член, смогла задержать такое восстановление, однако» малые" государства не смогли воспользоваться соответствующими инструментами, предоставленными им правом ЕС.

Можно сделать вывод, что среди государств-членов ЕС распространяется практика сопротивления санкционным решениям. Чаще всего она принимает форму косвенного сопротивления, в то время, как случаи прямого неисполнения встречаются мало. Очевидно, это объясняется пониманием государствами необходимости поддержки СЗППБ. Случаи сопротивления, как правило, объясняются политическими или экономическими выгодами от нарушения санкционного режима.

Можно выделить несколько стратегий, применяемых для избежания принятия или выполнения соответствующих решений ЕС. Первой из таких стратегий является подрыв легитимности соответствующих актов ЕС через воздержание от голосования. Государства крайне редко прибегают к

такому мощному инструменту как право вето из-за политического давления, однако даже удержание демонстрирует отсутствие единства ЕС в процессе единогласного принятия решений в Совете. Вторая стратегия заключается в уклонении от исполнения санкций на национальном уровне, в том числе, из-за широкого и произвольного пользования механизмом исключений. Такая стратегия ставит Европейскую комиссию и другие государства-члены перед фактом и заставляет выбирать между обращением в суд ЕС и игнорированием нарушения, или даже корректировкой собственных санкционных инструментов из соображений политической целесообразности. Можно выделить также стратегию затягивания принятия решений в Раде, пользуясь особенностями двухэтапной процедуры принятия таких решений. Эта стратегия позволяет государству, против которого планируется принятие санкций, уклониться от них или ослабить их эффект, в частности путем вывода из ЕС денежных средств.

### **Литература**

1. European Union External Action. EU Sanctions Policy. 2021. [https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/793/eu-sanctions-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/793/eu-sanctions-policy_en)
2. Hillman J.S. EU Sanctions: An Overview of the Legal Framework and Competence. In *Research Handbook on EU Common Foreign and Security Policy* / Edward Elgar Publishing. 2018. P. 317 – 335
3. Kreuder-Sonnen C.. EU sanctions after Lisbon: Contested power, authority chains, and fragmentation // *European Journal of International Relations*. 2016. № 22 (1). P. 5 – 29.
4. Wouters J., Ryngaert C., Wessel R.A. (Eds.). *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?* // Hart Publishing. 2015. Vol. 9.
5. Blockmans S. *The EU's Sanctions Policy: An Overview* / CEPS Commentary. 2017. P. 22.
6. Albi A. The legal framework of EU sanctions against third countries. In *Handbook of the International Political Economy of Governance* / Edward Elgar Publishing. 2015. P. 445 – 461.
7. Cremona M. *The law and policy of the European Union's external relations: EU external trade policy*. OUP Oxford. 2016.
8. Rijpma J. The EU's legal framework for sanctions against non-state actors // *European Journal of International Law*. 2014. № 25 (2). P. 387 – 408.
9. Eeckhout P., Lopez-Escudero M. *EU External Relations Law*. OUP Oxford. 2015.
10. Gatti M. The EU's sanctions policy: limitations and prospects. In *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World* / Palgrave Macmillan UK. 2015. P. 71 – 86.

### **References**

1. European Union External Action. EU Sanctions Policy. 2021. [https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/793/eu-sanctions-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/793/eu-sanctions-policy_en)
2. Hillman J.S. EU Sanctions: An Overview of the Legal Framework and Competence. In *Research Handbook on EU Common Foreign and Security Policy*. Edward Elgar Publishing. 2018. P. 317 – 335

3. Kreuder-Sonnen C.. EU sanctions after Lisbon: Contested power, authority chains, and fragmentation. *European Journal of International Relations*. 2016. № 22 (1). P. 5 – 29.
  4. Wouters J., Ryngaert C., Wessel R.A. (Eds.). *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?* Hart Publishing. 2015. Vol. 9.
  5. Blockmans S. *The EU's Sanctions Policy: An Overview*. CEPS Commentary. 2017. P. 22.
  6. Albi A. The legal framework of EU sanctions against third countries. In *Handbook of the International Political Economy of Governance*. Edward Elgar Publishing. 2015. P. 445 – 461.
  7. Cremona M. *The law and policy of the European Union's external relations: EU external trade policy*. OUP Oxford. 2016.
  8. Rijpma J. The EU's legal framework for sanctions against non-state actors. *European Journal of International Law*. 2014. № 25 (2). P. 387 – 408.
  9. Eeckhout P., Lopez-Escudero M. *EU External Relations Law*. OUP Oxford. 2015.
  10. Gatti M. The EU's sanctions policy: limitations and prospects. In *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World*. Palgrave Macmillan UK. 2015. P. 71 – 86.
-

***Регулирование диджитализации и развития общественного инвестирования:  
новые формы благотворительности в эпоху кризиса***

Селимова А.М., кандидат юридических наук, доцент,  
Ащурбекова А.А., кандидат юридических наук, доцент,  
Северо-Кавказский институт, филиал Всероссийского  
государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

**Аннотация:** современные отношения в сфере совместного инвестирования и спонсирования, подвержены всесторонней диджитализации, которая, несомненно, положительно сказывается на динамике развития данной сферы общественной деятельности. Такие тенденции обусловлены, прежде всего, следующими факторами: скоростью распространения информации о решении финансовых задач, а также полнотой охвата заинтересованной в помощи аудитории. В условиях кризисных явлений, обусловленных активными боевыми действиями, ведущимися на территории нашего государства, широко используемыми в медиа и быту стали слова и словосочетания «сбор средств», «донат», «гуманитарная помощь», «фонд помощи», «благотворительный аукцион». Привлечение средств на общественно полезные или насущные нужды не является чем-то новым для России, как и для любого консолидированного общества. Еще до войны гуманитарные экологические, муниципальные и урбанистические инициативы финансировались за счет децентрализованных краудфандинговых кампаний. Участие в таких инициативах принимали как физические лица, обычные предприниматели, так и юридические лица, среди которых крупные компании с популярными брендами. В частности, законодательством не учтены «двухступенчатые» формы фандрайзинга. К таким формам в, частности, относятся "благотворительный аукцион", по условиям которого лицо способом аукциона реализует определенную вещь, а средства от ее продажи публично обязуются передать в определенный благотворительный фонд, третьему лицу (лицам) или направить на приобретение определенных товаров или услуг.

**Ключевые слова:** аукцион, продажи, компании, популярные бренды, инициативы

---

***Regulation of digitalization and development of public  
investment: new forms of charity in the era of crisis***

Selimova A.M., Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Associate Professor,  
Aschurbekova A.A., Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Associate Professor,  
North Caucasus Institute, a branch of the All-Russian  
State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

**Abstract:** modern relations in the field of joint investment and sponsorship are subject to comprehensive digitalization, which undoubtedly has a positive effect on the dynamics of development of this sphere of public activity. Such trends are primarily due to the following factors: the speed of dissemination of information about solving financial problems, as well as the completeness of coverage of the audience interested in helping. In the conditions of crisis phenomena caused by active hostilities conducted on the territory of our state, the words and phrases "fundraising", "donation", "humanitarian aid", "relief fund", "charity auction" have become widely used in the media and everyday life. Raising funds for socially useful or urgent needs is not something new for Russia, as for any consolidated society. Even before the war, humanitarian environmental, municipal and urban initiatives were funded through decentralized crowdfunding campaigns. Both individuals, ordinary entrepreneurs, and legal entities, including large companies with popular brands, took part in such initiatives. In particular, the legislation does not take into account the "two-stage" forms of fundraising. Such forms, in particular, include a "charity auction", under the terms of which a person sells a certain thing by means of an auction, and the funds from its sale publicly undertake to transfer to a certain charitable foundation, to a third party (persons) or to direct for the purchase of certain goods or services.

**Keywords:** *auction, sales, companies, popular brands, initiatives*

---

Данная форма краудфандинга может осложняться тем фактом, что вещь для аукциона может предоставлять третье лицо, что делает такую форму трехступенчатой. Аналогичным по содержанию степеней является сбор средств в виде донатов за просмотр контента (стримы, трансляции и т.п.), При условии что производитель контента обязуется передать средства на аналогичные цели. К сожалению, на сегодняшний день, данные отношения не урегулированы законодательством, что приводит к нарушению прав и интересов доноров (донаторов, патронов) и лиц, способствующих сбору средств [3].

Еще одним вопросом является ответственность организатора сбора средств за выполнение обязательств, взятых на себя в публичном пространстве по использованию собранных средств. Как и любые чрезвычайные обстоятельства, война выявляет пробелы в правовом регулировании и способствует увеличению числа злоупотреблений правом с целью нарушения прав третьих лиц по полезным мотивам. В

медиа почти сразу начали появляться сообщения о неконтролируемом распределении гуманитарной помощи и нецелевое использование собранных средств.

Следует отметить ряд контраверсионных моментов, сопутствующих данной норме. Нерешенным остается вопрос квалификации деяния в случае не достижения указанной в законе суммы.

В литературе также обращается внимание, что законодателем при формулировании диспозиции соответствующей статьи определено целью совершения деяния получения прибыли. Однако, справедливо предостережение, что статьей не учтены случаи, когда гуманитарная помощь просто уничтожается или происходит ее растрата без соответствующей цели обогащения или получения прибыли в период военного положения [7]. Как метко отмечает В. Фурман «такая деятельность носит особенно значительную общественную опасность, возможно даже большую чем при продаже гуманитарной помощи».

Одновременно не является решенным вопрос размера и порядка привлечения к гражданско-правовой ответственности лица, осуществившего нецелевое использование средств от доноров. Кроме того, важен вопрос субъекта возмещения убытков, ведь с момента получения средств их фактическим владельцем должно стать третье лицо (в пользу которого проходил сбор), а не первичный донор средств.

Следовательно, вопросы краудфандинга с использованием современных цифровых инструментов в условиях войны остаются актуальными для научной разработки и дальнейшего совершенствования нормативного базиса в сфере регулирования соответствующих отношений с целью конкретизации общих норм и учета особых случаев. Перед наукой гражданского права сегодня насущно стоит решение вопроса о правовой природе краудфандинговых отношений, которые в литературе сравнивают с моделями купли-продажи, простого товарищества, агентирования, акционирования [10].

И.С. Ивахненко на основании анализа современного состояния инвестиционной деятельности в России, приходит к выводу, что в последние годы темпы роста инвестиционной деятельности в России снизились. Основными факторами сокращения объемов инвестирования стали: правовые, законодательные, налоговые денежно-кредитные, страховые и другие внутренние факторы экономики, на которые свое влияние осуществила неблагоприятная финансовая конъюнктура в мире.

Нельзя обойти вниманием также и новейшие конструкции, выработанные юридической практикой в отношениях по осуществлению инвестиционной деятельности. Так, внимания заслуживает диссертационное исследование Т.Я. Рима "правовое регулирование инвестиционных отношений в сфере строительства: гражданско-правовой аспект", в котором достаточно подробно исследуются основы правового регулирования имущественных гражданских прав, которые возникают в процессе осуществления инвестиционной деятельности в сфере строительства. Отдельного внимания заслуживает анализ Отечественной правоприменительной практики на предмет разрешения споров по реализации так называемого «права ожидания», которое, по мнению автора является составной частью имущества как объекта гражданских прав, а также ошибочно отождествляется с понятием "легитимные ожидания", как его толкует и применяет Европейский суд по правам человека при защите права собственности по ст. 1 Первого протокола Конвенции. Возможность выделения аналогичного комплекса прав у инвесторов в рамках правоотношений совместного инвестирования является, по нашему мнению, перспективным.

Определение специфики правовой природы отношений совместного инвестирования и спонсирования целесообразно начать с определения понятий совместного инвестирования и совместного спонсирования.

Совместное инвестирование в литературе рассматривается как форма инвестиционного сотрудничества (совместной деятельности уполномоченных законом субъектов инвестирования по достижению общих задач (уставных, государственных и др.) в сфере инвестирования). Основной целью совместного инвестирования называют привлечение средств инвесторов и их инвестирование в активы, с целью получения прибыли от осуществления деятельности совместного инвестирования, обеспечения доходности вложений и прироста инвестиций, вложенных участниками (инвесторами).

Совместное инвестирование также относят к видам хозяйственной деятельности, поскольку в рамках процедур совместного инвестирования есть возможность привлечь к инвестированию масштабных (по значимости, стоимости и т.п.) объектов значительное количество лиц, в обмен на получение ими в будущем определенных выгод от такого инвестирования [8].

Под совместным инвестированием в юридической литературе понимают деятельность инвестиционного фонда, направленная на привлечение средств инвесторов с целью дальнейшего финансирования реализации глобальных инвестиционных проектов, приобретение инвестиционно-привлекательных активов для их перепродажи или владения. В.В. Мороз, в свою очередь, предлагает рассматривать рынок совместного инвестирования как систему аккумуляции денежных средств инвесторов с целью дальнейшего их инвестирования для получения прибыли в различные финансовые активы и инструменты (ценные бумаги, корпоративные права, недвижимость и т.д.).

Исторически первыми институтами совместного инвестирования являются инвестиционные компании, которые появились в Бельгии в 1822 г., Однако масштабности такое инвестирование начало приобретать в середине XIX ст. в Англии с возникновением инвестиционных трастовых компаний [5].

Мировая практика почти за 200 лет существования институтов совместного инвестирования выработала их разнообразные формы, отличающиеся по особенностям нормативного регулирования, терминологическому аппарату, специфике создания, механизмам осуществления контроля за деятельностью различных форм организации совместного инвестирования.

В то же время общие признаки позволяют осуществить классификацию институтов совместного инвестирования по разным критериям. В частности, возможным является существование институтов совместного инвестирования как в форме юридических лиц, так и без создания юридического лица. В первом случае инвестиционные фонды создаются как акционерные общества или общества с ограниченной ответственностью [1]. В противоположность им существуют институты совместного инвестирования контрактного типа, когда капитал существует в форме денежно-имущественного комплекса - совместной собственности инвесторов и управляется сторонним лицом на доверительных началах.

А.В. Щербина и А.М. Михалик, исследуя институциональную систему совместного инвестирования, приходят к выводу, что институциональная структура состоит из формальной и неформальной составляющих. К основным формальным составляющим исследователи относят:

1. сформированность законодательно-нормативной базы, регулирующей деятельность в сфере совместного инвестирования;
2. наличие органов государственного регулирования, осуществляющих контроль за деятельностью финансовых институтов, задействованных в организации обеспечения деятельности институтов совместного инвестирования;
3. развитую система инфраструктурных участников.

Среди основных неформальных составляющих структуры называются:

1. совокупность традиций, неписаных законов, правил, связанных с инвестированием на финансовых рынках, которые применяются на практике, но не закреплены юридически;
2. наличие органов саморегулирования финансовых институтов, задействованных в организации функционирования институтов совместного инвестирования.

К основным достоинствам совместного инвестирования относят: Содействие созданию и накоплению капитала; повышение эффективности приватизации; преобразование инвестиционных решений в более простые для мелких инвесторов; снижение риска за счет диверсификации; осуществление переливания капитала между отраслями народного хозяйства; стимулирование деятельности предприятий и содействие предпринимательству в малом и среднем бизнесе; содействие привлечению иностранного капитала [4].

Однако, если возможность досрочного выкупа ценных бумаг предусмотрена регламентом ИСИ, может осуществлять выкуп по требованию участника. Институт совместного инвестирования закрытого типа может быть только срочным.

В зависимости от вида активов, входящих в состав инвестиционного портфеля, бывают институты совместного инвестирования:

- специализированного вида – инвестирует средства совместного инвестирования исключительно в активы, определенные Законом (фонды денежного рынка; фонды государственных ценных бумаг; фонды облигаций; фонды акций; индексные фонды; фонды банковских металлов);
- диверсифицированного вида – институты совместного инвестирования, которые должны придерживаться жесткой диверсификации инвестиционного портфеля, установленной Законом;
- квалификационного вида – инвестирует средства совместного инвестирования исключительно в один из квалификационных классов активов и средства (класс недвижимости; объединенный класс ценных бумаг; класс кредитных активов; класс биржевых товарных активов; класс рентных активов; другие классы активов). К квалификационным инвестиционным фондам отсутствуют какие-либо требования к структуре активов.

Недиверсифицированного вида – институты совместного инвестирования, к которым применены минимальные ограничения относительно состава и структуры активов, которые могут быть привлечены к инвестиционному портфелю [6].

Отдельно выделяется особый институт совместного инвестирования – венчурный фонд (недиверсифицированный ИСИ закрытого типа, осуществляющий исключительно частное размещение ценных бумаг). Инвестиции в венчурный фонд являются наиболее рисковыми, поскольку законодательство

практически не содержит требований и ограничений относительно состава и структуры активов такого фонда. В то же время венчурный фонд является удобным инструментом, так как позволяет инвестировать в широкий перечень активов. Венчурные фонды являются наиболее распространенными в России.

С появлением технологической возможности к привлечению средств путем проведения фандрайзинга в Интернете явления совместного инвестирования и спонсирования приобрели новые специфические черты и обусловили развитие новых отношений в сфере совместного инвестирования и спонсирования. Следует отметить, что в зарубежной доктрине содержание обеих понятий обычно охватывается термином «краудфандинг», который включает сбор средств как на коммерческие, так и некоммерческие проекты путем поиска децентрализованных инвесторов и спонсоров (доноров).

Краудфандинг обычно относят к видам краудсорсинга, под которым понимают технологию интеллектуального сотрудничества людей, соединенных социальными сетями, направленную на совместное создание интеллектуального продукта, сетевую интеграцию знаний большого количества лиц. Это интеллектуальное взаимодействие по своей специфике не имеет территориальных корпоративных, профессиональных, социальных, культурных и других ограничений, а ее сущность соответствует природе сетевого или информационного общества [9].

Как отмечают исследователи истории становления явления совместного инвестирования и спонсирования, экономические основы краудфандинга формировались веками. Лица, владевшие капиталом, всегда объединялись, чтобы финансировать новые инициативы и поддерживать предпринимателей-инноваторов. Явление краудфандинга появилось в результате поиска альтернативных традиционным каналам финансирования для инновационных стартапов и бизнес-проектов мелких предпринимателей. Сущность совместного инвестирования и спонсирования сводится к сотрудничеству определенного сообщества людей, которые добровольно объединяют свои средства или другие ресурсы (материальные или нематериальные), чтобы способствовать реализации проектов социального, художественного или коммерческого характера.

На сегодняшний день краудфандинг является релевантным инструментом для начинающих предпринимателей, которым трудно привлечь стартовый капитал с целью реализации своего проекта традиционным путем (с помощью банковских кредитов или инвестиций венчурных фондов). Преградами на пути получения кредитного финансирования остается высокая удельная стоимость такого финансирования, а также довольно высокие требования по платежеспособности и обеспечению платежеспособности. В данном аспекте краудфандинг является гораздо более демократичным и дает возможность привлечь средства на осуществление тех проектов, которые не имеют выраженной прибыльной направленности и не представляют интереса для традиционных инвесторов.

Как отмечает А.П. Логвинова, реализация проектов на основе краудфандинга позволяет воплотить идеи их инициаторов, которые традиционными способами не могли бы быть реализованы; облегчает процесс инвестирования и обеспечивает экономию средств за счет избежания платы финансовым посредникам из-за отсутствия необходимости обеспечения залога страхования кредита, уплаты процентов, отсутствия ограничений по количеству инвесторов и сумм их вкладов, отсутствие территориальных ограничений;

привлекает внимание реальных и потенциальных инвесторов и потребителей продукции проектов; демонстрирует опыт экономических субъектов в реализации проектов улучшая их репутацию и привлекательность для инвесторов будущих проектов, как связанных, так и не связанных с краудфандингом [2].

Согласно общепринятому подходу, используемому в экономической науке, инвестиции в объекты предпринимательской деятельности осуществляются в разнообразных формах и классифицируются по многим признакам. Так, общепризнанной является классификация инвестиций по объектам привлечения средств (реальные и финансовые), по характеру участия в инвестировании (прямые и косвенные), по периоду инвестирования (краткосрочные среднесрочные, долгосрочные, бессрочные), по формам собственности инвестора (частные, государственные, совместные), по территории инвестирования (внутригосударственные, зарубежные).

Следует отметить, что на современном этапе развития отношений совместного инвестирования и спонсирования между последними и отношениями в сфере благотворительности можно установить ряд схожих черт, определяющих особенности правового регулирования отношений совместного инвестирования и спонсирования. Так, требования, предъявляемые к благотворительным фондам должны выполняться и краудфандинговыми платформами в случаях осуществления ими сбора средств на благотворительные нужды.

Действующим законодательством установлено, что под благотворительным пожертвованием следует понимать бесплатную передачу лицом средств, другого имущества, имущественных прав в собственность бенефициаров для достижения определенных, заранее оговоренных целей благотворительной деятельности, которые могут определяться между сторонами в договоре о пожертвовании. Из приведенного следует, что ключевым признаком данного понятия является бесплатное и бескорыстное оказание помощи исключительно лицам, которые в ней нуждаются, или для четко определенных благотворительных целей. Именно эта характеристика является основным целевым назначением этой категории.

Как видим, законодательно установленная дефиниция благотворительного пожертвования совпадает по основным признакам с предметом отдельных краудфандинговых отношений, а следовательно, краудфантеры должны учитывать положения действующего законодательства в данной сфере при организации соответствующих краудфандинговых кампаний.

Однако, следует отметить, что общие черты и различия краудфандинговых отношений и отношений в сфере благотворительности окончательно нивелировались в 2022 году. Среди наиболее активных участников сбора средств можно отметить Спилнокошт (одну из самых крупных и популярных краудфандинговых платформ, которая существует с 2012 и принимают участие в сборе средств на Школу эстетического воспитания детей вынужденных переселенцев, которая оказывает детям психологически-терапевтическую помощь; организуют сбор средств на производство качественных бронежилетов проведение тренингов по тактической медицине, а также на организацию приютов для переселенцев), биржа благотворительности (платформа основана в 2012 на сегодняшний день занимаются аккумуляцией

средств на решение гуманитарных проблем, вызванных войной), Startera (платформа, ориентированная в первую очередь на краудфандинг для творческих социальных и стартапов, но в настоящее время сосредоточенная на сборе средств для эвакуации людей из районов, где происходят боевые действия, и размещении таких людей на безопасной территории).

### Литература

1. Ахметшин А., Масалов А., Пономарева Т., Толпыго М. Развитие благотворительности в России: механизмы и регулирование // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8, Менеджмент, 2020.
2. Долгова Н.А. Благотворительность и гуманитарная помощь в условиях цифровизации экономики // Вестник Кемеровского государственного университета. 2019. № 3. С. 119 – 123.
3. Кузнецова О.А., Кудашова А.А. Использование краудфандинга в благотворительных проектах // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. № 5. С. 132 – 144.
4. Макарова Ю.С. Опыт применения инновационных моделей финансирования благотворительных проектов в России // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2020. № 46. С. 79 – 88.
5. Николаева О.В. Краудфандинг как инструмент привлечения финансовых ресурсов для благотворительных проектов // Стратегии бизнеса. 2020. № 6. С. 31 – 40.
6. Попова А.А. Использование краудфандинга в социальной сфере: преимущества и ограничения // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 5 (1). С. 63 – 68.
7. Смолина О.В., Шарова Н.В. Особенности и преимущества использования краудфандинга в благотворительных проектах // Финансы и кредит. 2018. № 24 (21). С. 5002 – 5016.
8. Соколова Е.Н., Нефедова Е.И. Развитие благотворительности в эпоху цифровизации // Актуальные направления экономических исследований: от теории к практике. 2021. С. 196 – 202.
9. Фомина Е.А. Краудфандинг: теоретические и прикладные аспекты. Научный диалог, 2018 (9), 281-290.
10. Хачатрян С.Р., Хачатрян М.С.. Благотворительность в России: проблемы и перспективы развития // Профессиональное образование в современном мире. 2021. № 3 (29). С. 157 – 160.

### References

1. Ahmetshin A., Masalov A., Ponomareva T., Tolpygo M. Razvitie blagotvoritel'nosti v Rossii: mehanizmy i regulirovanie. Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Serija 8, Menedzhment, 2020.
2. Dolgova N.A. Blagotvoritel'nost' i gumanitarnaja pomoshh' v uslovijah cifrovizacii jekonomiki. Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. 2019. № 3. S. 119 – 123.
3. Kuznecova O.A., Kudashova A.A. Ispol'zovanie kraudfandinga v blagotvoritel'nyh proektah. Jekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz. 2021. № 5. S. 132 – 144.
4. Makarova Ju.S. Opyt primenenija innovacionnyh modelej finansirovanija blagotvoritel'nyh proektov v Rossii. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Jekonomika. 2020. № 46. S. 79 – 88.

5. Nikolaeva O.V. Kraudfanding kak instrument privlechenija finansovyh resursov dlja blagotvoritel'nyh proektov. *Strategii biznesa*. 2020. № 6. S. 31 – 40.
  6. Popova A.A. Ispol'zovanie kraudfandinga v social'noj sfere: preimushhestva i ogranichenija. *Biznes. Obrazovanie. Pravo*. 2020. № 5 (1). S. 63 – 68.
  7. Smolina O.V., Sharova N.V. Osobennosti i preimushhestva ispol'zovanija kraudfandinga v blagotvoritel'nyh proektah. *Finansy i kredit*. 2018. № 24 (21). S. 5002 – 5016.
  8. Sokolova E.N., Nefedova E.I. Razvitie blagotvoritel'nosti v jepohu cifrovizacii. Aktual'nye napravlenija jekonomicheskikh issledovanij: ot teorii k praktike. 2021. S. 196 – 202.
  9. Fomina E.A. Kraudfanding: teoreticheskie i prikladnye aspekty. *Nauchnyj dialog*, 2018 (9), 281-290.
  10. Hachatryan S.R., Hachatryan M.S.. Blagotvoritel'nost' v Rossii: problemy i perspektivy razvitija. *Professional'noe obrazovanie v sovremennom mire*. 2021. № 3 (29). S. 157 – 160.
-

***Организационно-правовые формы местного самоуправления:  
обзор подходов и авторские предложения***

Магомедов Б.М., кандидат юридических наук, профессор, директор,  
Ростовский институт, филиал Всероссийского государственного  
университета юстиции (РПА Минюста России)

**Аннотация:** сейчас в российской юридической литературе вопросу определения понятия "организационно-правовая форма местного самоуправления" уделяла внимание только А.В. цапля. Для того, чтобы предложить авторское понятие организационно-правовой формы местного самоуправления, следует сначала сделать обзор подходов к определению понятия «организационно-правовая форма местного самоуправления», а уже затем перейти к формулировке предложений на основании проведенного исследования. Следует констатировать: в России применение понятия "организационно-правовая форма" является более распространенным в частно-правовых исследованиях, чем в трудах публично-правового направления. Это связано с тем, что положения законодательства частно-правовых отраслей не только содержат это словосочетание, но и конкретизируют его значение. На законодательном уровне примером может быть Гражданский кодекс России. В соответствии с его положениями, в стране введены следующие организационно-правовые формы юридических лиц: общества, учреждения и другие формы, установленные законом. Основное отличие обществ от учреждений заключается в том, что участники общества имеют право участия в обществе (то есть, имеют право решать наиболее важные вопросы его деятельности), в то время как участники учреждения не участвуют в управлении этой организацией, а лишь определяют цель деятельности и передают имущество, которое будет применено для достижения этой цели. Согласно этой характеристике, общество может быть образовано в виде предпринимательского или непредпринимательского общества; что же касается видов учреждений, то Гражданский кодекс не классифицирует их.

**Ключевые слова:** учреждения, деятельность, характеристика, управление, общество

---

***Organizational and legal forms of local self-government:  
an overview of approaches and author's proposals***

Magomedov B.M., Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Professor, Director,  
Rostov Institute, a branch of the All-Russian State  
University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

**Abstract:** currently, in the Russian legal literature, only A.V. Tsaplya has paid attention to the issue of defining the concept of "organizational and legal form of local self-government". In order to propose the author's concept of the organizational and legal form of local self-government, it is necessary first to review approaches to the definition of

the concept of “organizational and legal form of local self-government”, and only then proceed to the formulation of proposals based on the conducted research. It should be noted: in Russia, the use of the concept of “organizational legal form” is more common in private law research than in public law works. This is due to the fact that the provisions of the legislation of private law branches not only contain this phrase, but also specify its meaning. At the legislative level, the Civil Code of Russia can be an example. In accordance with its provisions, the following organizational and legal forms of legal entities have been introduced in the country: societies, institutions and other forms established by law. The main difference between societies and institutions is that the participants of the society have the right to participate in the society (that is, they have the right to solve the most important issues of its activities), while the participants of the institution do not participate in the management of this organization, but only determine the purpose of the activity and transfer property that will be used to achieve this goal. According to this characteristic, a society can be formed in the form of an entrepreneurial or non-entrepreneurial society; as for the types of institutions, the Civil Code does not classify them.

**Keywords:** *institutions, activities, characteristics, management, society*

---

В юридических отраслевых исследованиях авторы применяют понятие "организационно-правовая форма" по-разному. Например, П.В. Круш и А.А. Кожемяченко не предоставляют определения понятия "организационно-правовая форма", однако очевидно, что каждая из приведенных ими организационно-правовых форм охватывает только одно юридическое лицо (учреждение, конкретный вид общества и т.п.), а не совокупность органов и должностных лиц, как в случае, когда это понятие применяют специалисты по муниципальному праву [3].

Обращение к трудам тех авторов, которые исследовали гражданско-правовую проблематику, свидетельствует о том, что они применяют понятие «организационно-правовая форма» в таком же понимании, как П.В. Круш и А.А. Кожемяченко.

Например, в своем исследовании «приоритетные организационно-правовые формы осуществления предпринимательской деятельности» Л.А. Миронова называет в качестве одной из таких форм общества с ограниченной ответственностью. В остальном она не предоставляет ни определения понятия "организационно-правовая форма", ни перечня этих форм.

Одним из наиболее основательных цивилистических исследований по анализируемым вопросам является диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук Д.М. Парфирьева на тему «Гражданско-правовой статус и организационно-правовая форма потребительского кооператива». В своем труде автор уделил чрезвычайно много внимания определению понятия, сущности и структуры организационно-правовой формы в целом – организационно-правовой формы юридического лица [7].

Следует согласиться с его рассуждением о том, что «организационно-правовая форма соответствующего юридического лица представляет собой способ организации какой-либо деятельности, в частности, предпринимательской деятельности. В этом аспекте проявляется значение слова "организационно «в

изучаемом термине «организационно-правовая форма». Исследуемая категория является по своей сути юридикко-экономическим явлением».

Стоит отметить, что по отношению к местному самоуправлению понятие «организационно-правовая форма» также охватывает способ организации и в определенной степени деятельности конкретного юридического лица, как в вышеприведенной цитате, а функционирование системы органов местного самоуправления отдельной территориальной общины (отдельной административно-территориальной единицы).

Если экстраполировать предложение П.П. Луценко из европейских к российским реалиям, то оно будет означать, что понятие «организационно-правовая форма» применяется в самом широком своем значении, - а не просто в широком смысле. Ведь в России органы самоорганизации населения (у автора – органы, осуществляющие территориальное общественное самоуправление) входят в систему местного самоуправления, но не считаются органами местного самоуправления [10]. Они не имеют публично-правовой природы - а значит, не имеют властных полномочий, не наделены правом принимать нормативно-правовые акты и тому подобное. Вряд ли такой подход пригодится при проведении нашего исследования.

Продолжая, П.П. Луценко сформулировал, что «в узком смысле под организационными формами осуществления местного самоуправления следует понимать деятельность различных муниципальных органов, наделенных собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и делегированных им государством полномочий». Это определение также требует уточнений.

Так, исходя из дальнейших соображений П.П. Луценко, очевидно, что он подразумевает функционирование и взаимодействие нескольких муниципальных органов при осуществлении местного самоуправления в одной административно-территориальной единице [8]. Однако из его формулировки, приведенной выше, неясно - идет ли речь об одном органе и его деятельности или о нескольких органах и их согласованной, согласованной деятельности и взаимодействии. Итак, автор высказал вполне верную идею, с которой стоит согласиться, но не очень точно ее сформулировал.

В целом же относительно разработок П.П. Луценко стоит заметить, что более убедительным является применение понятия «организационно-правовая форма местного самоуправления» лишь в одном понимании, а именно в узком.

Если же отдавать предпочтение внедрению в широкий научный оборот предложения П.П. Луценко в полном объеме, то следует рекомендовать дополнить его - вести речь об "организационно-правовой форме местного самоуправления" в самом широком значении (ему будет соответствовать формулировка п.п. Луценко), а также добавить промежуточное звено – "организационно-правовую форму местного самоуправления" в широком смысле, которая будет полностью охватываться конструкцией "система местного самоуправления".

Такое предложение будет обоснованным потому, что на современном этапе в юридической литературе организационно-правовая форма местного самоуправления рассматривается как один из элементов системы местного самоуправления [5]. Здесь следует вполне согласиться с тем, как эту систему охарактеризовал В.В. Наконечный. Он подчеркнул «что " т" процесс становления системы местного

самоуправления как системы управления на местах, которая является совокупностью управляющих подсистем (структур), Объединенных разнообразными связями и взаимоотношениями с целью решения разнообразных проблем и задач местного населения».

В то же время, организационно-правовая форма сама представляет собой определенную систему.

Стоит напомнить, что В.Ф. Погорелко применяет понятие «организационно-правовая форма в несколько ином значении, чем предлагается в нашем исследовании. Однако, следует полностью согласиться с сформулированным им перечнем факторов, которые влияют на выбор организационно-правовой формы местного самоуправления. А также и с тем, что автор расположила их не в произвольном порядке, а от более весомого к менее весомому.

Следовательно, наиболее весомым фактором, влияющим на выбор организационно-правовой формы местного самоуправления, является размер муниципального образования (административно-территориальной единицы), имеется в виду количество населения (членов территориальной общины).

Для России стоит учитывать вид административно-территориальной единицы.

Что касается США, то некоторые административно-территориальные единицы в этой стране довольно архаичны, сохраняются как своеобразная дань историческим традициям, и не всегда являются информативными, когда речь идет о размере муниципального образования. Так, в некоторых штатах США имеются такие административно-территориальные единицы, как «тауншип», и они почти не отличаются от «таунов» и «Сити» по такому признаку, как количество населения конкретного тауншипа [1].

А значит, краткий обзор административно-территориального деления США и России при исследовании организационно-правовых форм местного самоуправления является важным для дальнейшего исследования.

Стоит также отметить, что современный этап муниципальной реформы в России предусматривает, в том числе, определенные изменения в административно-территориальном устройстве. Исходя из содержания проектов законов.

Когда речь идет о США, административно-территориальное деление является вопросом более сложным. Ведь Конституция США не содержит положений, аналогичных вышеприведенным нормам Конституции России. Конституция США об административно-территориальном устройстве содержит только положения, в соответствии с которыми страна делится на Штаты. К компетенции каждого штата отнесено определение его административно-территориального устройства, а потому имеющиеся административно-территориальные единицы, которые являются разными по своему названию, но довольно сходны по сущности и размеру.

Следовательно, США являются государством является не унитарным (как Россия), а федеративным. Стоит учитывать и то, что государственная территория после провозглашения независимости в 1776 году постоянно увеличивалась, что в значительной мере обусловило различное административно-территориальное разделение различных частей США.

Большая часть США делится на Штаты. Исключения составляют округ Колумбия (столичный округ, столица – г. Вашингтон) и зависимые территории (Пуэрто-Рико, Американское Самоа, другие).

Следовательно, столица США располагается не на территории штата, а на территории специально образованного субъекта федерации – округа Колумбия. Столица имеет ряд особенностей муниципального управления [4].

Также стоит добавить позицию ученых в части особенностей местного самоуправления в федерациях. По их мнению, «федеративное устройство дополняет горизонтальное распределение государственной власти (на законодательную, исполнительную и судебную) разделением по вертикали (на федеральную, субъектов Федерации и местное самоуправление) и тем самым становится надежным средством ограничения государственной власти в системе "сдержек и противовесов», что повышает степень безопасности реализации прав и свобод человека и гражданина". Это является особенно справедливым по отношению к США как к стране – родине системы сдержек и противовесов.

Наконец, представляет интерес то, как соотношение структуры и системы в контексте местного самоуправления понимает Н.Н. Кондрацкая. Она предложила "определение системы местного самоуправления, под которой предлагается понимать идеальный образец (форму) системно-структурной организации местной (муниципальной) власти, который воплощает в себе наиболее существенные ее юридические характеристики и выступает в качестве ее типичного представителя». Для того, чтобы понять, что подразумевается под «системно-структурной организацией местной (муниципальной) власти», следует обратиться к ее другим выводам и предложениям.

Почти все справочные бумажные и электронные издания подчеркивают, что муниципальное управление в графствах США не имеет глубоких корней – настолько глубоких, как муниципальное управление в населенных пунктах. Дело в том, что после провозглашения независимости США графства имели только те органы, которым Штаты делегировали свои полномочия в сфере предоставления административных услуг (регистрация недвижимого имущества и т.п.), сбора статистической информации, другие [6]. Никаких собственных полномочий органы графств не имели.

Необходимость в осуществлении местного самоуправления на уровне графств возникла после преодоления последствий Великой Депрессии, когда население стало отдавать предпочтение тому, чтобы иметь загородные дома дополнительно к квартире в городе, отдыхать за пределами населенных пунктов, путешествовать по стране.

Применение для наименования представительного органа графства слова "суд" связано с тем, что эти органы выполняют не только нормотворческие и исполнительные, но и квазисудебные полномочия. Так, к их компетенции относится рассмотрение апелляций на работу других органов графства.

Следует отметить, что в англоязычных источниках организационно-правовую форму «совет комиссионеров» часто именуют «комиссионной», что является справедливым. Ведь она является производной от аналогичной организационно-правовой формы местного самоуправления в муниципалитетах США.

Примером округа, который применяет эту форму, является округ Окленд.

В этом графстве муниципальное управление было введено в 1969 году. В соответствии с комиссионной формой коллегиальным представительным органом графства является Совет комиссионеров. Она

избирается населением всего графства путем прямых выборов на 2 года и состоит из 6 человек: председатель, его заместитель (избираются советом на первом заседании) и еще 4 члена Совета. За каждым членом совета, кроме председателя и его заместителя, закреплен один из комитетов Совета:

- Комитет экономического развития и инфраструктуры;
- Финансовый комитет;
- Комитет по законодательным и правительственным операциям; - Комитет общественного здравоохранения и безопасности.

Решения и рекомендации комитетов носят консультативный характер и могут учитываться или не учитываться советом.

В целом же на этот представительный орган возлагаются следующие полномочия:

- разработка политики графства;
- установление годовой ставки налога на имущество в графстве;
- нормотворческая деятельность;
- принятие годового бюджета округа и долгосрочной программы капитального улучшения инфраструктуры;
- принятие плана развития округа;
- установление полномочий, обязанностей и ответственности окружных департаментов и управлений, контроль за их функционированием.

Кроме того, в этом округе избираются такие должностные лица, как клерк, прокурор, шериф, казначей и комиссионер по водным ресурсам.

В графстве Фэрфакс избирается совет супервизоров, который, как и другие коллегиальные представительные органы графств, отвечает за определение основных векторов в политике графства, выполняет нормотворческие полномочия, принимает бюджет графства, устанавливает налоговые ставки графства, согласовывает планы землеустройства, предоставляет ряд административных услуг и т.д.

Члены Совета супервизоров избираются каждые 4 года населением графства. Совет состоит из 10 членов, один из которых – его председатель. Председатель избирается прямым голосованием избирателями всего графства, а 9 других членов Совета избираются таким образом, чтобы каждый из них представлял один из 9 округов графства. Кроме того, население прямыми выборами избирает таких должностных лиц графства, как шериф, аторней, клерк.

Совет супервизоров встречается на заседаниях два раза в месяц, кроме того, члены совета работают в комитетах Совета. Совет образует постоянные комитеты, временные комитеты, а также так называемые межюральные комитеты – по одному на каждый из округов графства.

Клерк графства и председатель совета супервизоров руководят работой исполнительных органов муниципального управления графства [9].

В некоторых графствах муниципальное управление организовано путем взаимодействия коллегиального представительного органа с нанимаемым им на работу и координирующим функционирование исполнительных органов, менеджером (управляющим, администратором).

Примером может служить графство Арлингтон.

В этом графстве образуется Совет графства в составе 5 советников. Они избираются прямым голосованием населением графства сроком на 4 года. На первом заседании Совет избирает председателя и его заместителя, которые выполняют представительные и организационные полномочия, обеспечивая функционирование Совета.

Здесь стоит несколько отойти от характеристики. Согласно статистике, " в США 50% муниципальных советов избираются на четыре года, 10% – на три года и 38% – на два года». К тому же, в большинстве штатов имеется возможность досрочного отзыва члена муниципального совета с должности избирателями. Таким образом обеспечивается повышенный уровень ответственности народных избранников за результаты работы на выборной должности. Уместно рекомендовать позаимствовать опыт относительно срока полномочий местных советов 2-4 года в России (точнее, вернуться к практике, когда срок полномочий местных Советов составлял 4 года).

Возвращаясь к муниципальному совету графства Арлингтон, стоит подчеркнуть, что Совет проводит конкурс и по его итогам заключает контракты, принимая на работу таких должностных лиц, как клерк, атторней, аудитор и менеджер. Именно наличие менеджера графства дает основания резюмировать, что анализируемая организационно-правовая форма может считаться формой «совет – менеджер».

Как и в населенных пунктах США, в графстве Арлингтон менеджер возглавляет обширную систему исполнительных органов графства (департамент пожарной безопасности, департамент планирования, жилищного строительства и развития, департамент экономического развития и т. д.).

Аналогичная организационно-правовая форма местного самоуправления применяется в графстве Пинелла.

Совет уполномоченных графства (Совет графства) состоит из 9 членов, два из которых избираются от всего графства в целом, а 7 – по одному от каждого из округов графства. Полномочия совета уполномоченных графства состоят из традиционных нормотворческих, бюджетных, номинационных и служебных полномочий.

В округе Пинелла территория самого округа полностью совпадает с территорией школьного округа. А потому на официальном веб-сайте графства отдельно подчеркнуто, что Совет комиссионеров графства не осуществляет управление этим округом, он имеет собственные органы самоуправления.

К числу должностных лиц графства относятся клерк, шериф, надзиратель за выборами. Они назначаются на должности Советом.

Кроме того, совет назначает на должность администратора, который возглавляет исполнительные органы графства (ряд департаментов, в том числе авиационный, строительный, экономический, департамент развития, бюджетный департамент), организует выполнение решений Совета [2]. Для этого он наделен полномочиями предлагать Совету проекты развития графства, подавать предложения к ежегодным проектам бюджета графства, развивать межмуниципальное партнерство с соседними графствами, с муниципалитетами.

Другим примером может служить организация местного самоуправления в графстве Гвиннетт. Основными органами муниципального управления графства являются Совет комиссаров и администратор графства, также избирается ряд должностных лиц.

Муниципальное управление в графстве Гвиннетт интересно, потому что оно имеет древние исторические корни. Как указано на официальном сайте графства, Совет графства был впервые образован в 1872 году и функционировал до 1968 года в составе 3 членов. Штат, несмотря на общую тенденцию в стране, предпочел не отменять местное самоуправление в округах. А в середине XX в., когда начался расцвет муниципального управления в графствах, количество члена совета было увеличено.

На современном этапе он состоит из 5 членов – один (председатель) избирается от всего графства, каждый из остальных четырех членов представляет по одному из четырех округов, на которые делится графство [194]. Члены Совета избираются сроком на 4 года.

Совет проводит заседания два раза в месяц. В периоды между заседаниями представительские функции от ее имени выполняет ее председатель. Кроме того, председатель осуществляет текущий контроль за деятельностью администратора графства (менеджер), шерифа и налогового комиссионера.

Наконец, в графствах находит свое применение и такая организационная форма местного самоуправления, как «Совет – мэ́р».

В графстве Бродворт образуется совет комиссионеров. В состав Совета входят 9 членов – по одному от каждого из округов, на которые делится это графство. Ежегодно Совет избирает из своего состава мэ́ра и вице-мэ́ра, на которых возлагаются полномочия главы совета (заместителя главы совета) и выполнение представительских функций в графстве. Кроме того, Совет избирает аторнея и аудитора, еще ряд должностных лиц. Именно такая организационно-правовая форма местного самоуправления в графстве предусмотрена хартией графства.

Итак, несмотря на имеющиеся в российской юридической литературе утверждения о том, что муниципальное управление в графствах США построено в соответствии с двумя такими организационно-правовыми формами, как «Совет комиссионеров «и» Совет контролеров», следует констатировать: на современном этапе при его организации применяются те же самые формы, как и для организации муниципального управления в большинстве административно-территориальных единиц, – а именно, формы «рада – мэ́р», «рада-менеджер» и комиссионная форма.

Возвращаясь к началу этого подразделения, следует резюмировать, что в большинстве населенных пунктов США применяются такие организационно-правовые формы местного самоуправления, как «Совет – мэ́р», «совет – менеджер» и комиссионная форма.

### Литература

1. Захарова Н.Н. Организационно-правовые формы местного самоуправления // Юрист. 2017. № 4. С. 25 – 29.
2. Третьяков В.А. Организационно-правовые формы местного самоуправления в России // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 4. С. 182 – 187.

3. Кравченко А.В. Правовое регулирование организационно-правовых форм местного самоуправления в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 2. С. 40 – 45.
4. Русаков Н.А. Понятие "организационно-правовая форма местного самоуправления" в современном законодательстве Российской Федерации // Молодой ученый. 2019. № 58. С. 183 – 187.
5. Александрова О.В. Организационно-правовые формы местного самоуправления: понятие, классификация, особенности // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юридические науки. 2018. № 4. С. 110 – 115.
6. Дмитриев А.А. Организационно-правовые формы муниципального управления: теория и практика // Право и экономика. 2021. № 2. С. 102 – 108.
7. Гуров С.И. Организационно-правовые формы местного самоуправления: проблемы определения и регулирования // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 65 – 71.
8. Кузнецов В.И. Организационно-правовые формы местного самоуправления: сравнительный анализ // Юрист-Профессионал. 2017. № 2. С. 42 – 47.
9. Лаптев А.А. Организационно-правовые формы местного самоуправления в Российской Федерации: понятие, классификация, проблемы развития // Вестник Удмуртского университета. Серия 2, Юридические науки. 2018. № 4. С. 103 – 108.
10. Смирнова О.Ю. Правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Материалы VIII Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной науки и образования». 2020.

#### References

1. Zaharova N.N. Organizacionno-pravovye formy mestnogo samoupravlenija. Jurist. 2017. № 4. S. 25 – 29.
2. Tret'jakov V.A. Organizacionno-pravovye formy mestnogo samoupravlenija v Rossii. Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2018. № 4. S. 182 – 187.
3. Kravchenko A.V. Pravovoe regulirovanie organizacionno-pravovyh form mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii. Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2020. № 2. S. 40 – 45.
4. Rusakov N.A. Ponjatie "organizacionno-pravovaja forma mestnogo samoupravlenija" v sovremennom zakonodatel'stve Rossijskoj Federacii. Molodoj uchenyj. 2019. № 58. S. 183 – 187.
5. Aleksandrova O.V. Organizacionno-pravovye formy mestnogo samoupravlenija: ponjatie, klassifikacija, osobennosti. Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija 5, Juridicheskie nauki. 2018. № 4. S. 110 – 115.
6. Dmitriev A.A. Organizacionno-pravovye formy municipal'nogo upravlenija: teorija i praktika. Pravo i jekonomika. 2021. № 2. S. 102 – 108.
7. Gurov S.I. Organizacionno-pravovye formy mestnogo samoupravlenija: problemy opredelenija i regulirovanija. Administrativnoe pravo i process. 2019. № 9. S. 65 – 71.
8. Kuznecov V.I. Organizacionno-pravovye formy mestnogo samoupravlenija: sravnitel'nyj analiz. Jurist-Professional. 2017. № 2. S. 42 – 47.

9. Laptev A.A. Organizacionno-pravovye formy mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: ponjatie, klassifikacija, problemy razvitija. Vestnik Udmurtskogo universiteta. Serija 2, Juridicheskie nauki. 2018. № 4. S. 103 – 108.

10. Smirnova O.Ju. Pravovoe regulirovanie mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: problemy i perspektivy. Materialy VIII Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii «Aktual'nye problemy sovremennoj nauki i obrazovanija». 2020.

---