

ISSN 2219-6838



**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ  
К «РОССИЙСКОМУ  
ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»**

**НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ,  
ИНФОРМАЦИОННОЕ И ПРАКТИЧЕСКОЕ  
ИНТЕРАКТИВНОЕ ИЗДАНИЕ**

**Основано в 2010 году**



**3/2013**

[electronic.ruzh.org](http://electronic.ruzh.org)

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор — **Федоров Игорь Вадимович**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА  
**Алексеева Ольга Геннадьевна**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА; **Безбородов Юрий Сергеевич**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА (зам. гл. редактора); **Белых Владимир Сергеевич**, доктор юридических наук, профессор, директор ИПиП УрГЮА, заведующий кафедрой предпринимательского права УрГЮА, заслуженный деятель науки РФ; **Геймур Ольга Геннадьевна**, кандидат юридических наук, Тюменский государственный университет; **Головина Светлана Юрьевна**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права УрГЮА; **Гончаров Максим Владимирович**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА; **Драпкин Леонид Яковлевич**, доктор юридических наук, профессор УрГЮА, заслуженный деятель науки РФ; **Жернаков Дмитрий Владимирович**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА; **Загайнова Светлана Константиновна**, доктор юридических наук, профессор УрГЮА; **Кодан Сергей Владимирович**, доктор юридических наук, профессор УрГЮА, заслуженный юрист РФ; **Козаченко Иван Яковлевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права УрГЮА, заслуженный деятель науки РФ; **Койстинен Ярмо**, кандидат юридических наук (Финляндия); **Кондрашова Татьяна Владимировна**, кандидат юридических наук, профессор УрГЮА; **Кокотов Александр Николаевич**, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ; **Круглов Виктор Викторович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой земельного и экологического права УрГЮА, заслуженный юрист РФ; **Логинова Татьяна Евгеньевна**, кандидат юридических наук, доцент, заместитель декана юридического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета; **Малинова Изабелла Павловна**, доктор философских наук, профессор УрГЮА; **Милицин Сергей Дмитриевич**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА; **Мотревич Владимир Павлович**, доктор исторических наук, профессор; **Невинский Валерий Валентинович**, доктор юридических наук, профессор, проректор Алтайского государственного университета, заслуженный юрист РФ; **Осинцев Дмитрий Владимирович**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА; **Попондопуло Владимир Федорович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета, заслуженный деятель науки РФ; **Родионова Ольга Николаевна**, кандидат юридических наук, доцент УрГЮА; **Русинов Рудольф Константинович**, кандидат юридических наук, профессор УрГЮА; **Савицкий Петр Иванович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой иностранного государственного и международного права УрГЮА, заслуженный юрист РФ; **Старилов Юрий Николаевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета; **Тарханов Ильдар Абдулхакович**, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Казанского государственного университета, заслуженный юрист Республики Татарстан; **Толстых Владислав Леонидович**, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного права юридического факультета Новосибирского государственного университета; **Трунк Александр**, доктор юридических наук, профессор, директор Института права стран Восточной Европы Кильского университета (ФРГ); **Федорова Марина Юрьевна**, доктор юридических наук, профессор, советник Конституционного Суда РФ; **Хуан Даосю**, профессор, председатель Научно-исследовательского центра российского права Политико-юридического университета Китая

Адрес редакции: 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23, оф. 207  
 Корреспонденцию, материалы и статьи направляйте по адресу:  
 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, УрГЮА,  
 редакция «Российского юридического журнала».  
 Тел./факс (343) 375-54-20. [electronic.ruzh.org](http://electronic.ruzh.org).  
 E-mail: [ruzh@usla.ru](mailto:ruzh@usla.ru), [ruzh93@hotmail.com](mailto:ruzh93@hotmail.com).

Свидетельство о регистрации Эл № ФС 77-41478 от 28 июля 2010 г.

Точки зрения авторов статей, иных материалов не обязательно совпадают с точкой зрения редакции.

Перепечатка статей и иных материалов, опубликованных в «Электронном приложении к „Российскому юридическому журналу“», допускается только с разрешения редакции

© Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2013. № 3

## СОДЕРЖАНИЕ

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

*Худолей К. М., Худолей Д. М. (Пермь)* Конституционные принципы организации местного самоуправления в странах СНГ и Балтии ..... 5

### ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ И ОБРАЗОВАНИЯ

*Думанская Е. И. (Екатеринбург)* Использование интерактивных методик при изучении криминологии (на примере семинарского занятия) ..... 13

### СТУДЕНЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

*Гришечкин В. В. (Екатеринбург)* О проблеме многообразия подходов к определению признаков недвижимости ..... 16

### ВАША БИБЛИОТЕКА

*Смыкалин А. С., Зипунникова Н. Н. (Екатеринбург)* Рец. на кн.:  
*Соколова Е. С.* Институт сословных прав в официальной политической доктрине и законодательстве России середины XVII — первой половины XIX в. (дворянство, духовенство, купечество): Монография. — Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2011. — 344 с. .... 24

### МАТЕРИАЛЫ КОНФЕРЕНЦИИ

Международная научно-практическая конференция «Международный правопорядок в современном мире и роль России в его укреплении», посвященная 90-летию профессора Фельдмана Давида Исааковича (11–12 октября года, Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет) ..... 27

*Васильева А. С. (Екатеринбург)* Актуальные вопросы рассмотрения служебных споров в судах ..... 30

*Алешкова Н. П. (Сургут)* Некоторые проблемы муниципальной службы и практика их решения на примере Администрации города Сургута ..... 33

*Рассохин А. В. (Екатеринбург)* Анализ моделей государственной гражданской службы в зарубежных странах ..... 43

## CONTENTS

### LOCAL SELF-GOVERNMENT AND MUNICIPAL LAW

- Khudoley K. M., Khudoley D. M. (Perm')* The constitutional principles of the organisation of local government in countries of the CIS and Baltic ..... 5

### PROBLEMS OF JURIDICAL SCIENCE AND EDUCATION

- Dumanskaya E. I. (Ekaterinburg)* The application of interactive techniques when studying criminology (based on the example of the specific seminar) ..... 13

### STUDENTS' BULLETIN

- Grishechkin V. V. (Ekaterinburg)* The problem of the variety of approaches to identify signs of real estate ..... 16

### LIBRARY

- Smykalin A. S., Zipunnikova N. N. (Ekaterinburg)* Review of the book: *Sokolova E. S.* Institute of estate rights in the official political doctrine and legislation of Russia in the mid XVII – the first half of the XIX century (noblesse, priesthood, merchants): Monography. – Ekaterinburg: Publishing House «Ural State Law Academy», 2011. – 344 p. .... 24

### PROCEEDINGS OF CONFERENCE

- International Scientific and Practical Conference «International law and order in the modern world and the role of Russia in its strengthening» dedicated to the 90<sup>th</sup> anniversary of Professor David Feldman (11–12 October 2012, Kazan, Kazan Federal University) ..... 27
- Vasilieva A. S. (Ekaterinburg)* Actual questions of public dispute's consideration in court ..... 30
- Aleshkova N. P. (Surgut)* Certain problems of municipal service and practice of their solution on the example of the Surgut City Administration ..... 33
- Rassokhin A. V. (Ekaterinburg)* Analysis of models of state civil service in foreign countries ..... 43

**К. М. Худолей\***  
**Д. М. Худолей\*\***

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ СНГ И БАЛТИИ**

*Анализируются особенности конституционного регулирования местного самоуправления в странах СНГ и Балтии. Раскрываются основы местного самоуправления, описываются модели местного самоуправления в государствах ближнего зарубежья. Делаются предложения по изменению законодательства.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, местное сообщество, конституционные принципы*

*Features of the constitutional regulation of local government in the CIS countries and Baltic are analyzed. Bases of local government and local government models in the near abroad states are revealed. Offers on legislation change are maden.*

*Key words: local government, local community, constitutional principles*

После распада Советского Союза все без исключения бывшие республики СССР встали на путь независимости и формирования национальной государственности и провозгласили демократию в качестве одной из основ конституционного строя. Суть демократического режима — принадлежность власти народу. Одним из преломлений данного режима является местное самоуправление — политический и правовой институт, уравновешивающий тенденции централизации и децентрализации в системе управления. Законодатели в молодых суверенных государствах определили на конституционном уровне основополагающие начала деятельности населения по осуществлению местного самоуправления. При этом влияние на закрепление конституционных принципов организации местного самоуправления оказали универсальные и региональные международные акты.

Так, 29 октября 1994 г. была принята Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ<sup>1</sup>, в ст. 1 которой местное самоуправление определяется как «система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства». Многие страны СНГ и Балтии являются членами Совета Европы и ратифицировали Европейскую хартию местного самоуправления<sup>2</sup>. В ст. 2 этого документа под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

\* Худолей Константин Михайлович — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и финансового права юридического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета (Пермь). E-mail: kostya-hudoley@yandex.ru.

\*\* Худолей Дмитрий Михайлович — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и финансового права юридического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета (Пермь). E-mail: dmitry-hudoley@yandex.ru.

<sup>1</sup> Информ. бюл. Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ. 1995. № 6. С. 85–89.

<sup>2</sup> Европейская хартия местного самоуправления (совершена в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Дипломатический вестн. 1998. № 10.

В странах СНГ и Балтии встречается различный подход к трактовке понятия «местное самоуправление». Так, в ст. 104 Конституции Республики Армения<sup>1</sup> зафиксировано, что местное самоуправление — это право и способность местных сообществ решать под собственную ответственность вопросы местного значения в соответствии с Конституцией и законами Республики Армения в целях благополучия жителей. В ст. 110 Конституции Кыргызской Республики<sup>2</sup> и в ст. 140 Конституции Украины<sup>3</sup> также подчеркивается, что местное самоуправление рассматривается как право местных сообществ. В то же время в ст. 1 Закона Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов»<sup>4</sup> указано, что «местное самоуправление — это система организации деятельности граждан, которая предоставляет им возможность для осуществления права в рамках закона самостоятельно и свободно решать вопросы местного значения и осуществлять часть государственных дел во имя интересов местного населения». В Российской Федерации в Законе о местном самоуправлении 1995 г. акцент делался на то, что местное самоуправление — это деятельность населения по решению вопросов местного значения. По современному законодательству местное самоуправление — это форма осуществления народом своей власти<sup>5</sup>.

Сущность местного самоуправления, определенная в праве стран СНГ и Балтии, не отличается от той, которая установлена в российском праве. В некоторых конституциях (например, в ст. 2 Конституции Армении) прямо предусмотрено, что местное самоуправление является формой народовластия. При этом в конституциях Армении, Кыргызстана, Грузии и Украины положения о местном самоуправлении закреплены в разделах, посвященных основам конституционного строя. Таким образом, право на местное самоуправление выступает особым коллективным конституционным правом граждан и необходимым условием построения правового и демократического государства, а нормам конституций, посвященным местному самоуправлению, отводится роль одного из устоев и фундаментальных принципов построения и функционирования государства.

Органы местного самоуправления в большинстве стран ближнего зарубежья не входят в систему государственной власти, в конституциях устанавливаются гарантии независимости органов местного самоуправления. Так, согласно ст. 146 Конституции Азербайджанской Республики<sup>6</sup> гарантируются судебная защита муниципалитетов, возмещение дополнительных расходов, возникших в результате решений государственных органов. Муниципалитеты независимы при осуществлении своих полномочий. Но это не освобождает их от ответственности перед гражданами, проживающими на территории муниципалитетов, независимое осуществление ими своих полномочий не может наносить ущерб суверенитету государства. В Беларуси и Казахстане в настоящий момент местные органы государственной власти рассматриваются одновременно как органы местного самоуправления, что фактически исключает самостоятельность местных сообществ в решении вопросов местного значения и выхолащивает демократическое содержание конституционного права граждан на местное самоуправление.

<sup>1</sup> Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. // URL: [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc.fwxz.regnom=2950&page=1](http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=2950&page=1).

<sup>2</sup> Конституция Кыргызской Республики от 21 октября 2007 г. // URL: [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc.fwxz.regnom=223&page=1](http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=223&page=1).

<sup>3</sup> Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // URL: [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc.fwxz.regnom=8689&page=1](http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=8689&page=1).

<sup>4</sup> О статусе муниципалитетов: Закон Азербайджанской Республики от 2 июля 1999 г. // Бакинский рабочий. 1999. 11 авг.

<sup>5</sup> Статья 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) (СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506); ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Там же. 2003. № 40. Ст. 3822).

<sup>6</sup> Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. // URL: [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc.fwxz.regnom=2618&page=1](http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=2618&page=1).

В каждом государстве местное самоуправление является частью его демократической организации, имеет правовое оформление, предполагает решение населением вопросов местного значения в собственных интересах, характеризуется территориальными пределами, организационной оформленностью и финансовой обеспеченностью. Соответствующие вопросы в той или иной степени детализации нашли отражение на конституционном уровне регулирования в большинстве стран СНГ и Балтии. В зависимости от степени конституционной регламентации института местного самоуправления все конституции стран ближнего зарубежья делятся на две группы<sup>1</sup>. Первую составляют конституции, в структуре которых имеется специальная глава, посвященная местному самоуправлению (Армения, Литва, Украина, Грузия, Азербайджан, Беларусь, Эстония, Казахстан, Туркменистан, Кыргызстан). Во вторую группу входят конституции, в которых принципы местного самоуправления закрепляются, как правило, всего одной статьей и соответствующие нормы в отдельную главу не выделены (Молдова, Таджикистан, Латвия, Узбекистан).

Ареалами организации и функционирования местного самоуправления являются определенные ограниченные и целостные территории с неизменным наличием на них жителей, осуществляющих свою власть через выборные и иные органы местного самоуправления. «Территориальное устройство местного самоуправления предполагает разделение населения по территориальному признаку в силу сложившихся историко-географических условий»<sup>2</sup>.

В странах СНГ и Балтии используются поселенческий, административный и смешанный принципы формирования территорий муниципалитетов. Поселенческий принцип выступает основным. Например, на Украине местное самоуправление признается правом территориальной громады — жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города. В Казахстане местное самоуправление осуществляется в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения, в Армении — в пределах одного или нескольких населенных пунктов, а в Грузии — в поселениях либо в городах и объединениях поселений (муниципалитетах). Местное самоуправление в Азербайджане реализуется в муниципалитетах, которые включают одно или несколько поселений, в Эстонии — в волостях и городах, в Таджикистане — в селах и поселках. В Беларуси, Кыргызстане и Литве местное самоуправление осуществляется в административно-территориальных единицах.

Достаточно часто используется смешанный принцип, когда территория муниципальных образований формируется как на территории поселений, так и в административно-территориальных единицах. Так, в Узбекистане местное самоуправление создается в поселках, кишлаках, аулах, а также в малляхах городов. В Туркменистане местное самоуправление осуществляется в городах, этрапах, поселках, геншгешликах, в Молдове — в селах и городах, а также в районах, в Латвии — в городах, графствах и приходах, а также в районах.

В странах СНГ и Балтии нередко устанавливается особый порядок осуществления местного самоуправления в некоторых городах. Согласно ст. 140 Конституции Украины особенности осуществления местного самоуправления в Киеве и Севастополе определяются законами Украины. В соответствии со ст. 110 Конституции Республики Молдова<sup>3</sup> столица этой республики Кишинэу признан муниципием. В ст. 108 Конституции Республики Армения закреплено, что Ереван является муниципальным обра-

<sup>1</sup> Сравнительный анализ конституций государств-участников СНГ / отв. ред. В. Г. Вишняков. М., 2006. С. 192.

<sup>2</sup> *Постовой Н. В.* Территориальная основа местного самоуправления // Местное право. 2001. № 8. С. 3.

<sup>3</sup> Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // URL: [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc.fwxz.regnom=3249&page=1](http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=3249&page=1).

зованием, законом могут быть установлены прямые или опосредованные выборы мэра Еревана. Также проводятся прямые выборы мэра Вильнюса в Литве.

В ряде стран, как и в России, предусмотрено создание муниципальных образований двух уровней, помимо органов местного самоуправления поселений создаются органы районов, которые координируют их работу (Украина, Латвия, Молдова). Например, на Украине в селах, поселках и городах созданы советы и их исполнительные органы. Органами местного самоуправления, представляющими общие интересы территориальных громад сел, поселков и городов, выступают районные и областные советы. Причем если главы сел, поселков и городов выбирает население, то районные и областные главы избираются советами. В Молдове органами местного самоуправления в селах (коммунах) и городах (муниципиях) являются выборные местные советы и примары. Для управления общественными делами районного значения создаются районные советы, которые возглавляются районными председателями. В Латвии органы местного самоуправления образуются в городах, графствах и приходах. Координируют их деятельность советы районов.

В некоторых странах местное самоуправление также реализуется на субуровне – в районах поселений (Узбекистан, Литва, Кыргызстан). В Узбекистане на этом уровне созывается сход граждан, в Эстонии избираются старейшины, а в Кыргызстане – старосты (айилбалгысы). В Литве в районах поселений избираются старейшины, которые образуют совет, а исполнительным органом выступает сянюния (филиал администрации муниципалитета), возглавляемый назначенным исполнительным директором администрации поселения старостой.

В конституциях регламентируется самостоятельность органов местного самоуправления по вопросам установления границ муниципальных образований. Например, согласно ст. 158 Конституции Эстонской Республики<sup>1</sup> не разрешается изменять границы единиц местного самоуправления, не заслушав мнения соответствующих органов местного самоуправления. Муниципальные образования, исходя из интересов общества, могут объединяться друг с другом или отделяться друг от друга. Такое решение принимается, как правило, по итогам местного референдума, но может проводиться и вопреки такому решению законом национального парламента. Например, ст. 110 Конституции Республики Армения гласит: «Соответствующий закон об объединении муниципалитетов принимается Национальным Собранием по предложению Правительства. До представления законодательной инициативы Правительством в соответствующих муниципалитетах назначаются местные референдумы. Результаты местных референдумов прилагаются к законодательной инициативе. Муниципалитеты могут объединяться или отделяться независимо от результатов местных референдумов». В отдельных странах могут создаваться межмуниципальные образования – ассоциации (Армения, Грузия, Кыргызстан, Беларусь, Латвия), союзы и совместные учреждения муниципальных образований (Эстония).

Финансово-экономические основы местного самоуправления достаточно часто устанавливаются конституционными положениями, поскольку выступают одной из гарантий независимости и самостоятельности местного самоуправления, в первую очередь это касается местного бюджета и муниципальной собственности. Статья 142 Конституции Украины провозглашает, что материальной и финансовой основой местного самоуправления является движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие денежные средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов. При этом территориальные громады сел, поселков и городов могут объединять на договорных началах объекты коммунальной собственности, а также средства бюджетов для

<sup>1</sup> Конституция (Основной закон) Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. // URL: <http://www.eesti.ee/rus/pohiseadus>.

выполнения совместных проектов или для совместного финансирования (содержания) коммунальных предприятий, организаций и учреждений, создавать для этого соответствующие органы и службы. Государство принимает участие в формировании доходов бюджетов местного самоуправления, финансово поддерживает местное самоуправление. Расходы органов местного самоуправления, возникшие вследствие решений органов государственной власти, компенсируются государством.

В Конституции Республики Армения закрепляется, что находящаяся в пределах административных границ муниципалитета земля, за исключением земли, необходимой для государственных нужд, а также земли, принадлежащей физическим и юридическим лицам, признается муниципальной собственностью. Муниципалитет является юридическим лицом, имеет право собственности и иные имущественные права (ст. 105.1). Свой бюджет муниципалитеты формируют самостоятельно. Источники муниципальных доходов устанавливаются законом. Законом регламентируются такие источники финансирования муниципалитетов, которые обеспечивают осуществление их полномочий. Делегированные муниципалитетам полномочия подлежат обязательному финансированию из государственного бюджета. Муниципалитетами в предусмотренных законом пределах назначаются местные налоги и пошлины. Муниципалитетами могут устанавливаться платежи за оказываемые ими услуги (ст. 106).

Нормативные основы местного самоуправления образует совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования системы местного самоуправления посредством как прямого волеизъявления граждан, так и через выборные и иные органы местного самоуправления<sup>1</sup>.

К числу форм непосредственного волеизъявления на уровне местного самоуправления в странах СНГ следует отнести:

- 1) выборы, отзыв депутатов местных советов (Беларусь, Туркменистан);
- 2) референдумы. Согласно ст. 75 Конституции Республики Беларусь<sup>2</sup> местные референдумы назначаются местными представительными органами по своей инициативе либо по предложению не менее 10 % граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории;
- 3) собрания и сходы граждан (Беларусь, Кыргызстан, Азербайджан, Узбекистан);
- 4) органы территориального самоуправления граждан (Украина, Беларусь, Кыргызстан, Туркменистан). Например, на Украине сельские, поселковые, городские советы могут разрешать по инициативе жителей создавать домовые, уличные, квартирные и другие органы самоорганизации населения и наделять их частью собственной компетенции, финансов, имущества (ст. 140 Конституции Украины);
- 5) иные формы прямого участия граждан в общественных делах. В Кыргызстане с целью учета широкого спектра мнений и участия населения в решении вопросов организации его жизнедеятельности могут проводиться курултайи местных сообществ. Правотворческая инициатива граждан по вопросам местного значения предусмотрена законодательством Украины, Азербайджана, Кыргызстана, Беларуси. Право граждан на обращение в органы местного самоуправления закреплено в Азербайджане; опрос граждан в муниципальных образованиях осуществляется в Литве, а голосование по вопросам самообложения — на Украине, в Беларуси и Кыргызстане. Таким образом, перечень форм непосредственного волеизъявления, применяемых в рамках системы местного самоуправления в странах СНГ и Балтии, фактически не отличается от того, который предусмотрен в отечественном законодательстве.

Ядром организационной основы местного самоуправления являются его органы. Согласимся с В. И. Васильевым в том, что «органы местного самоуправления, будучи

<sup>1</sup> См., например: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право. М., 2010. С. 235–236; Шугрина Е. С. Муниципальное право. М., 2010. С. 87.

<sup>2</sup> Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. // URL: [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc.fwxz.regnom=1990&page=1](http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=1990&page=1).

разделенными, действуют не хаотично, а системно, то есть в порядке, обусловленном процедурами их образования, взаиморасположением и взаимоотношениями, которые обеспечивают достижение общих целей»<sup>1</sup>. В странах СНГ и Балтии в настоящее время сформировалось несколько моделей местного самоуправления.

1. Система непосредственного самоуправления: представительные органы не создаются, а их функции выполняет сход граждан. Так, в Узбекистане местное самоуправление осуществляется сходом граждан в поселениях. Сход граждан избирает старейшину (аксакала) и его советников, которые образуют кенгаш, осуществляющий постоянное решение вопросов местного значения.

2. Комиссионная модель: функции представительного и исполнительного органа исполняет избираемый населением совет комиссионеров, которые распределяют между собой полномочия по решению различных вопросов местного значения. Например, в Таджикистане граждане поселений избирают джамоат, члены которого и выполняют представительные и исполнительные функции.

3. Система «совет – сильный мэ́р»: глава муниципального образования возглавляет исполнительный орган и избирается населением. Такая модель востребована в Молдове, Армении и на Украине.

4. Система «совет – слабый мэ́р»: глава исполнительного органа избирается из числа депутатов представительного органа и находится в его подчинении. Таким образом устроена система органов местного самоуправления в Кыргызстане, Латвии, Туркменистане, Эстонии и Азербайджане.

5. Система «совет – управляющий»: глава муниципального образования избирается советом из своего числа, но выполняет только представительские функции. Непосредственно возглавляет аппарат местной администрации управленец, который назначается советом по представлению мэра. Эта модель воспринята в Грузии и Литве.

6. «Советская модель»: органы местного самоуправления одновременно являются органами местного управления. Глава исполнительного комитета избирается советом по представлению вышестоящих органов государственной власти. Так до сих пор организовано местное самоуправление в Беларуси и Казахстане.

В законодательстве стран СНГ и Балтии, в отличие от современной России, предусматривается только одна возможная модель организации местного самоуправления. Российское же законодательство фактически допускает шесть различных моделей, из числа которых население (самостоятельно или в лице представительных органов) выбирает одну посредством принятия устава муниципального образования.

В конституциях стран СНГ и Балтии упоминаются различные органы местного самоуправления, как выборные, так и невыборные.

Представительные органы местного самоуправления, как правило, называются советами (Узбекистан, Молдова, Украина, Беларусь, Армения, Латвия, Литва и Эстония). В Казахстане представительные органы местного самоуправления именуются маслихатами, в Кыргызстане – кенешами, в Азербайджане – муниципалитеты, в Таджикистане – джамоаты, в Туркменистане – генгешами, в Грузии – собрания (сакребуло). Депутаты местных представительных органов избираются в Узбекистане на 2,5 года, в Туркменистане – на 3 года, а на Украине и в Азербайджане – на 5 лет. Депутаты местных представительных органов Беларуси, Литвы, Латвии, Грузии, Кыргызстана, Молдовы, Эстонии и Армении избираются на 4 года.

Депутаты представительных органов местного самоуправления избираются гражданами, проживающими на соответствующей территории. Однако в Прибалтийских республиках правом голосовать на выборах в местный совет и быть избранным депутатом этого органа обладают граждане Евросоюза (Латвия) или иностранные граждане и лица без гражданства при условии постоянного проживания на территории соответствующего

<sup>1</sup> Васильев В. И. Местное самоуправление. М., 1999. С. 166.

муниципалитета (Литва, Эстония). В Беларуси право участия в выборах депутатов местных советов имеют граждане России при условии заключения международного договора<sup>1</sup>. В Азербайджане принимать участие в местных выборах могут иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории муниципалитета не менее 5 лет.

Решения представительного органа принимаются, как правило, простым большинством голосов депутатов. Однако ряд решений местных представительных органов принимается квалифицированным большинством голосов. Например, в Азербайджане квалифицированным большинством в 2/3 голосов от общего числа членов муниципалитета принимаются решения, связанные с местными налогами и сборами.

Глава муниципального образования в Армении называется руководителем муниципалитета, на Украине – голова, в Туркменистане – арчын, в Казахстане – аким, в Молдове – примар, в Латвии – исполнительный директор, в Литве и Эстонии – мэр, в Грузии – гамгебели. Срок полномочий арчынов в Туркменистане составляет 3 года. На 4 года избираются главы муниципальных образований на Украине, в Молдове и Армении.

Исполнительными органами обычно являются местные администрации: в Грузии – гамгеобы, в Кыргызстане – айыл окмоту, городские и поселковые управы и мэрии, в Молдове – примэрии, в Беларуси – исполнительные комитеты, в Казахстане – акиматы, в Азербайджане – исполнительные аппараты. В странах Балтии исполнительными органами выступают местные правительства.

В Кыргызстане в составе органов местного самоуправления предусмотрено создание квазисудебных органов – судов аксакалов, которые учреждаются по решению собрания граждан, местных кенешей или иного представительного органа местного самоуправления на территории аулов, поселков, городов из числа аксакалов (старейшин) и других граждан, пользующихся уважением и авторитетом. Цель суда аксакалов – добиться примирения сторон и вынести справедливое решение, не противоречащее закону, по имущественным, семейным спорам, переданным сторонами суду аксакалов по согласию между ними.

В ряде стран формируются органы финансового контроля (контролер по исполнению местного бюджета в Литве, ревизионные комиссии в Узбекистане и Казахстане).

В конституциях некоторых стран СНГ и Балтии устанавливаются принципы взаимоотношений между государственными органами и органами местного самоуправления.

Во-первых, предусматривается возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии их обязательного финансирования. Например, на Украине государство финансирует осуществление государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в полном объеме за счет средств государственного бюджета или путем отнесения к местному бюджету в установленном законом порядке отдельных общегосударственных налогов, передает органам местного самоуправления соответствующие объекты государственной собственности. Исполнение этих полномочий подконтрольно государству (ст. 143 Конституции Украины).

Во-вторых, государство осуществляет контроль за деятельностью муниципалитетов. Такой контроль выполняют парламент и правительство. Парламент в лице счетной (контрольной) палаты проверяет целевое использование финансовых средств, предоставленных из государственного бюджета муниципалитетам. Правительство в лице государственного уполномоченного органа осуществляет правовой контроль за решениями органов местного самоуправления. Решения органов местного самоуправления, противоречащие конституции и нормативным актам органов государственной власти, могут быть приостановлены правительством (Латвия) или обжалованы в суде, в том числе

<sup>1</sup> Договор от 28 апреля 1998 г. о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства // Международные избирательные стандарты: сб. док. / под ред. А. А. Вешнякова. М., 2003. С. 974–977.

в органе конституционного контроля (Азербайджан, Армения, Эстония). Стоит отметить, что в России решения органов местного самоуправления могут быть оспорены не в Конституционном Суде РФ, а в конституционных (уставных) судах субъектов РФ, которые созданы всего в 18 субъектах федерации, в чем видится определенная проблема надзора за конституционностью соответствующих актов. В Беларуси решения местных исполнительных и распорядительных органов могут быть отменены вышестоящим советом или исполнительным и распорядительным органом либо Президентом. В Азербайджане муниципалитеты представляют отчеты о своей деятельности в национальный парламент.

В-третьих, в законодательстве предусматривается возможность отставки должностных лиц или роспуска органов местного самоуправления в случае нарушения ими законодательства. Например, в Армении руководителей муниципалитетов отстраняет от должности Правительство по решению Конституционного суда. В Беларуси в случае систематического или грубого нарушения законодательства местный совет может быть распущен Советом Республики Национального Собрания. Возможность роспуска местного совета национальным парламентом предусмотрена также в Латвии. В Грузии Президент вправе с согласия Парламента приостановить деятельность или распустить представительные органы самоуправления, если их действия создают угрозу для суверенитета, территориальной целостности страны, для осуществления государственными органами своих конституционных полномочий.

В-четвертых, в ряде стран предусмотрена возможность отставки местных органов государственной власти по инициативе региональных органов местного самоуправления. Так, на Украине областной или районный совет может выразить недоверие председателю местной государственной администрации, на основании чего Президент принимает решение и дает обоснованный ответ. Если недоверие председателю государственной администрации выразили 2/3 депутатов от состава совета, то Президент обязан принять решение о его отставке. Этот порядок можно использовать и в России. Мы считаем, что в ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> (в ред. от 5 февраля 2012 г.) следует предусмотреть норму о возможности прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в связи с выражением недоверия ему большинством представительных органов муниципальных образований второго уровня. Такая норма будет отвечать требованиям конституционного принципа взаимной ответственности государства и общества, выразителем интересов которого на местном уровне выступают органы местного самоуправления.

В-пятых, в некоторых странах предусматривается возможность введения на территории муниципалитета прямого государственного управления. Так, в Литве подобное решение принимается Сеймом, а в Кыргызстане – главой государства по представлению правительства.

Из анализа конституционных моделей организации местного самоуправления в странах СНГ и Балтии следует, что между государственными органами и органами местного самоуправления наблюдается определенное взаимодействие и взаимопроникновение при соблюдении баланса интересов. Причины подобного рода тенденций правового регулирования следует искать в исторических и политических традициях общества, а также нюансах избранного государством политического курса и расстановки соответствующих приоритетов. Вместе с тем отдельные положительные моменты в конституционном регулировании местного самоуправления в странах СНГ и Балтии могут быть восприняты и на российском уровне.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

**Е. И. Думанская\***

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНТЕРАКТИВНЫХ МЕТОДИК  
ПРИ ИЗУЧЕНИИ КРИМИНОЛОГИИ  
(на примере семинарского занятия)**

*Статья посвящена применению интерактивных методик при проведении семинарского занятия по криминологии на тему «Мотивация преступного поведения». Занятие строится с использованием работы в группах, дискуссий, элементов деловой игры, творческих домашних заданий.*

*Ключевые слова: интерактивные формы обучения, криминология, деловая игра, работа в группах, преподаватель*

*The article is devoted to the description of interactive techniques conducting the specific seminar on criminology on «Motivation of Criminal Behaviour». The lesson is based on using work in groups, discussions, elements of a business game, creative homeworks.*

*Key words: interactive forms of education, criminology, business game, work in groups, teacher*

Как уже неоднократно отмечалось в публикациях, посвященных проблемам образования, новый образовательный стандарт переместил акцент в целях обучения со знаний на умения и навыки. Ранее студент должен был усвоить и воспроизвести материал (очень часто механически, без понимания). В новом стандарте особое внимание уделяется пониманию, знаниям, освоенным на уровне применения, что необходимо для формирования умений и навыков. Поэтому актуальным становится использование интерактивных форм обучения.

Нам бы хотелось описать семинарское занятие по криминологии, которое было проведено с использованием интерактивных методик, и поделиться мнением относительно названной формы обучения.

Тема занятия – «Мотивация преступного поведения».

Цель занятия – формирование у студента компетентного подхода к проблеме мотивации преступного поведения, что предполагает наличие у студента:

1) знаний в области общегуманитарных наук (философии, социологии, психологии), а также специальных (уголовного права, криминологии);

2) навыков анализа проблемы с помощью междисциплинарного, комплексного подхода, аналитического мышления;

3) умений:

работать с информацией, относящейся к различным отраслям знаний;

устанавливать факты, имеющие юридическое значение для разрешения конкретной правовой ситуации, круг фактических обстоятельств по делу и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства;

выявлять обстоятельства, способствующие совершению преступлений.

Методика занятия – сочетание традиционных методов: работа со специальной литературой, домашние задания – и интерактивных методик: работа в группах, дискуссии, деловая игра.

Для подготовки к занятию студентам была представлена фабула дела и объявлены их задачи:

\* Думанская Елена Игоревна – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). E-mail: upravo@usla.ru.

подобрать специальную литературу, нормативные правовые акты, материалы судебной практики;

эффективно использовать информационные источники;

развить системное понимание категории «мотивация преступного поведения»;

сформировать систему понятий из различных отраслей знаний, связанных с тематикой занятия;

выработать навыки установления мотивации преступления;

научиться применять полученные знания для повышения эффективности борьбы с преступностью.

Преподаватель выдал студентам домашнее задание.

**Задание 1** (традиционное): проанализировать категорию «мотивация преступного поведения» с точки зрения криминологии. Провести разграничение понятия «мотив» в уголовном праве, криминологии и психологии. Провести анализ таких понятий, как «мотивация», «мотивационный процесс», «мотивационный механизм» и «мотив». Для этого рекомендуется использовать труды ученых, которые занимались разработкой данной проблематики (книги по психологии, уголовному праву, криминологии, юридической социологии и юридической психологии).

**Задание 2:** провести криминологический анализ мотивации лица, совершившего преступление:

1) показать процесс формирования мотива в теории. Это вполне традиционное домашнее задание, рассчитанное на приобретение знаний;

2) представить свое видение мотивационного процесса преступления по фабуле дела. Выполнение этого задания является подготовкой к разбору конкретной ситуации.

После указанного анализа нужно попытаться рассмотреть мотивацию преступника по предложенной фабуле дела с позиций различных криминологических школ. Выполнение данного задания готовит студента к дискуссии.

**Задание 3:** определить источники, из которых можно получить информацию о мотивационных установках личности преступника: характеристики лица, совершившего преступление, с мест работы, жительства, учебы и т. д. Выяснить социально-демографические данные, психофизиологические качества (пол, возраст, образование, профессия, культурный уровень, взгляды на жизнь, характер, темперамент, воля, психические состояния при допросе: страх, замкнутость, готовность к конфликту и т. д.); изучить данные о подготовке к преступлению; об изменении образа жизни после содеянного. Сделать вывод о степени нравственной ущербности, устойчивости антисоциальных ориентаций лица, совершившего преступление.

Преподаватель заранее распределяет роли (судья, защитник, лицо, совершившее преступление, и т. д.). В соответствии с полученной ролью студенты выполняют задания.

Занятие начинается с того, что студенты рассказывают о выполнении домашнего задания. Группа обсуждает выступления либо после всех докладов, либо после каждого.

Затем преподаватель ставит перед студентами вопросы:

достаточно ли информации, содержащейся в фабуле дела, для полного ответа на поставленные в заданиях вопросы?

если нет, то какой фактической информации не хватает и из каких источников она может быть получена?

Далее на занятии организуется деловая игра. На наш взгляд, самой удачной формой является имитация судебного процесса в соответствии с распределенными ролями (лицо, совершившее преступление, судья, обвинитель, защитник, свидетели, эксперты и т. д.). Естественно, невозможно наделить ролями всех студентов в группе. Поэтому в нарушение процедуры судебного заседания «зрителям» разрешено давать комментарии, высказывать свое мнение, задавать вопросы участникам игры. Студенты, общаясь

с «лицом, совершившим преступление», и изучая подготовленные характеристики личности, пытаются выявить мотивационные установки личности, ценностные ориентации, устойчивость антисоциальной ориентации личности. Определяются обстоятельства, способствующие совершению преступления, меры профилактики.

В конце занятия обсуждаются итоги (тоже в интерактивной форме). Проводится дискуссия, в ходе которой студенты обмениваются знаниями, мнениями, что приводит к формированию нового взгляда на ситуацию, позволяет предложить более эффективную модель разрешения проблемы.

В результате дискуссии у студентов возникают навыки использования информационных источников, системного понимания проблематики семинарского занятия, формируются коммуникативные компетенции. Студент овладевает способами взаимодействия с окружающими, приобретает навыки работы в группе, учится исполнять различные роли в коллективе.

Итак, при проведении занятия использовались такие интерактивные методики, как деловая игра и дискуссия.

**В. В. Гришечкин\***

## **О ПРОБЛЕМЕ МНОГООБРАЗИЯ ПОДХОДОВ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПРИЗНАКОВ НЕДВИЖИМОСТИ**

*В настоящее время важность недвижимости для гражданского оборота не ставится под сомнение, но представления о ее особой роли возникли далеко не сразу. Автор критически анализирует существующие подходы к определению признаков недвижимого имущества, предлагаемые в доктрине гражданского права и судебной практике.*

*Ключевые слова: недвижимость, признаки, доктринальные подходы, судебная практика*

*At present the importance of real estate for civil law is not questioned, but images about its main role did not arise at once. The author critically analyzes existing approaches of defining the characteristics of real estate, resulting in the doctrine of the civil law and judicial practice.*

*Key words: real estate, evidence, doctrinal approaches, judicial practice*

Появление категории недвижимых вещей было обусловлено наличием особых естественных свойств объектов материального мира, прежде всего земли. В римском частном праве недвижимостью признавались земельные участки, а также все предметы, связанные с землей или фундаментально скрепленные с ее поверхностью и считающиеся составной частью последней<sup>1</sup>. По сути, римские юристы сформулировали основополагающий критерий отнесения вещей к недвижимым, не потерявший актуальности до сих пор.

Чтобы выделить признаки недвижимых вещей, необходимо проанализировать легальное определение. Оно содержится в п. 1 ст. 130 Гражданского кодекса РФ: «К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства».

Из текста нормы следует, что недвижимость — это всегда вещь. Значит, предварительно стоит уяснить свойства последней.

Во-первых, назовем телесность. Данный признак обычно связывается с наличием пространственных ограничений<sup>2</sup>. Но для недвижимости это приобретает особое значение, ведь именно формальное обособление (межевание, постановка на кадастровый учет) позволяет отделять один объект от другого. Интересно, что в отличие от ГК РФ, в Гражданском уложении Германии<sup>3</sup> (§ 90) признак телесности закрепляется в качестве конституирующего свойства вещи. Получается, вещь всегда является предметом, так как имеет пространственные границы и стабильную структуру. По нашему мнению, эти два качества стоит рассматривать в единстве, хотя отдельные авторы считают, что последнее выступает самостоятельным признаком<sup>4</sup>.

\* Гришечкин Владимир Владимирович — студент Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). E-mail: vvg-ip@mail.ru.

<sup>1</sup> Краснокутский В. А. Римское частное право: учеб. / под ред. И. Б. Новицкого, И. С. Перетерского. М., 2008. С. 161.

<sup>2</sup> Васильев Г. С. Движимые вещи // Объекты гражданского оборота: сб. ст. М., 2007. С. 281.

<sup>3</sup> Гражданское уложение Германии / пер. с нем. В. Бергман; науч. ред. В. Бергман и др. М., 2008. С. 88.

<sup>4</sup> Петров Е. Ю. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним в гражданском обороте недвижимости: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 24.

Во-вторых, стоит выделить такой признак, как способность быть в обладании человека. Это свойство призвано отделять юридическую категорию вещей от вещей в бытовом, бытовом понимании<sup>1</sup>. Стоит отметить, что предлагается позиция, согласно которой данный признак характерен не для вещей, а для всех объектов гражданских прав в целом<sup>2</sup>, что, по нашему мнению, не совсем верно. Ведь только вещи, в отличие от других объектов (например, имущественных прав), по этому признаку могут быть отделены от предметов окружающей действительности, не имеющих значения для гражданского права (небесных тел и т. д.).

В-третьих, надо назвать полезность, т. е. способность удовлетворять какие-то человеческие потребности<sup>3</sup>. Предмет материального мира, который не имеет потребительской стоимости, даже при наличии остальных признаков вещь в юридическом понимании считаться не сможет<sup>4</sup>, поскольку это свойство наполняет физическую составляющую правовой сущности.

Здесь надо сказать, что современное российское гражданское право, впрочем как и ранее действовавшее<sup>5</sup>, не восприняло идею признания в качестве недвижимости прав на нее<sup>6</sup>, хотя в других странах подобное вполне допускается. Так, в соответствии со ст. 526 Французского гражданского кодекса недвижимостью признаются: узурфрукт на недвижимые вещи; сервитуты и земельные повинности; иски по истребованию недвижимого имущества<sup>7</sup>. Мальтийский законодатель в ст. 310 Гражданского кодекса дополнил этот перечень правом собственности на недвижимое имущество, а также правом эмпфитевтора<sup>8</sup>.

Проанализировав понятие вещи как родовое по отношению к недвижимости, раскроем отличительные признаки последней. В настоящее время в цивилистической науке и гражданском законодательстве выработаны два основных подхода к определению недвижимого имущества<sup>9</sup>. В соответствии с первым из них закон закрепляет закрытый перечень объектов, относимых к недвижимому имуществу<sup>10</sup>. Согласно второму выраба-

<sup>1</sup> *Синайский В. И.* Русское гражданское право. М., 2002. С. 124; *Белов В. А.* Гражданское право: учеб. для бакалавров. М., 2012. Т. II: Общая часть. Лица, блага, факты. С. 292.

<sup>2</sup> *Мейер Д. И.* Русское гражданское право. М., 2000. С. 158; *Васильев Г. С.* Указ. соч. С. 289.

<sup>3</sup> *Белов В. А.* Гражданское право. Т. II. С. 294; *Петров Е. Ю.* Указ. соч. С. 23, 24.

<sup>4</sup> «Дело в том, что не все вещи, не все физические тела подлежат господству лица, составляют объект права, а только такие вещи, такие тела, которые состоят в гражданском обороте и имеют значение имущества, т. е. представляют собой какую-либо ценность» (*Мейер Д. И.* Указ. соч. С. 158).

<sup>5</sup> *Васьковский Е. В.* Учебник гражданского права. М., 2003. С. 120; *Васильев Г. С.* Указ. соч. С. 283.

<sup>6</sup> Вместе с тем п. 1 ст. 304<sup>4</sup> ГК РФ предусмотрено, что предметом ипотеки могут быть недвижимые вещи, право собственности на которые зарегистрировано в установленном порядке, или доли в праве собственности на такие недвижимые вещи, а также право постоянного землевладения и право застройки. В то же время считаем, что системное толкование пп. 1 и 3 этой статьи (в последнем говорится, что к отношениям, связанным с ипотекой права постоянного землевладения и права застройки, применяются предусмотренные настоящей главой правила об ипотеке недвижимых вещей) не дает оснований причислять права к составу недвижимости (п. 145 проекта федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред., принятой ГД ФС РФ в I чтении 27 апреля 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>7</sup> Французский гражданский кодекс: учеб.-практ. коммент. / пер. Ю. Гонгалло, А. Грядов, К. Криеф-Семитко и др. М., 2008. С. 248.

<sup>8</sup> *Губарева А. В., Латыев А. Н.* Правовой режим недвижимости по законодательству зарубежных стран: учеб. пособие. Екатеринбург, 2009. С. 25.

<sup>9</sup> *Степанов С. А.* Недвижимое имущество в гражданском праве. М., 2004. С. 24; *Захарова А. Е.* Понятие недвижимости по российскому гражданскому праву // Объекты гражданского оборота: сб. ст. С. 403.

<sup>10</sup> Статья 384 Свода законов Российской империи недвижимым имуществом признавала земли и всякие угодья, дома, заводы, фабрики, лавки, всякие строения и пустые дворовые места, а также железные дороги (Свод законов Российской империи, дополненный по продолжениям 1906, 1908, 1909 и 1910 гг. и позднейшим узаконениям 1911 и 1912 гг. Книга третья. Тома X–XIII / под ред. А. А. Добровольского. СПб., 1913. С. 50).

тывается абстрактный признак, используя который, ту или иную вещь можно квалифицировать в качестве движимой или недвижимой. В то же время стоит выделить и третий подход, объединяющий первые два<sup>1</sup>.

Именно последний был закреплен Гражданским кодексом РФ. В ст. 130 ГК РФ, во-первых, прямо перечислены те вещи, которые являются недвижимыми в силу своих естественных свойств (земельные участки, участки недр); во-вторых, выделен общий признак, позволяющий определить вещь как недвижимую: прочная связь с землей и невозможность перемещения объекта недвижимости без несоразмерного ущерба его назначению (как критерий, использование которого позволяет установить, насколько прочно связан объект с землей<sup>2</sup>). Также законодатель определяет краткий перечень вещей, подпадающий под данный признак: здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Помимо этого Гражданский кодекс приравнивает к недвижимости ряд движимых объектов, обладающих большой хозяйственной ценностью, а также особой социальной значимостью (воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты)<sup>3</sup>. Подчеркивается, что законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество. В настоящее время это предприятия как имущественные комплексы, а также жилые и нежилые помещения.

В силу специфики нашего исследования мы более подробно рассмотрим признак прочной связи с землей в неразрывном единстве с признаком невозможности перемещения без несоразмерного ущерба назначению. По нашему мнению, рассматривать их необходимо именно в системе, что логически вытекает из формулировки ст. 130 Гражданского кодекса. Несмотря на кажущуюся простоту, отсутствие в отношении них ясности привело к возникновению значительного числа споров, предложений по совершенствованию законодательства, а также к разнообразному толкованию в практике судов.

Наличие прочной связи с землей исходя из буквального толкования закона должно определяться как невозможность перемещения без несоразмерного ущерба назначению<sup>4</sup>. Само по себе слово «прочный» подразумевает что-то, трудно поддающееся разрушению<sup>5</sup>. В результате ряд авторов под ней понимают именно связь физическую<sup>6</sup>,

<sup>1</sup> Пункт 1 ст. 181 Гражданского кодекса Украины (по состоянию на 17 мая 2012 г.) (Все о недвижимости: URL: <http://meget.kiev.ua/kodeks/grazdanskiy-kodeks/>); п. 1 ст. 130 Гражданского кодекса Республики Беларусь (по состоянию на 3 июля 2011 г.) (Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: URL: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=hk9800218&p2={NRPA}>); ст. 812 Гражданского кодекса Италии (Губарева А. В., Латышев А. Н. Указ. соч. С. 115).

<sup>2</sup> Гонгало Б. М. Понятие недвижимого имущества // Правовое регулирование оборота недвижимого имущества. Екатеринбург, 2002. С. 4.

<sup>3</sup> Стоит отметить, что проект изменений в Гражданский кодекс не относит данные вещи к недвижимым, а применяет к ним правила о движимых вещах (проект федерального закона № 47538-6/3 «О внесении изменений в подраздел 3 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (в ред., подготовленной ГД ФС РФ ко II чтению 21 января 2013 г.) // СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>4</sup> В отличие от Гражданского кодекса Франции, в ст. 524 которого закреплено, что «также недвижимым по назначению являются движимые вещи, которые собственник навсегда прикрепил к недвижимости по природе». В развитие этого положения ст. 525 предусматривает: «Собственник считается прикрепившим навсегда к своей недвижимости по природе движимые вещи, когда они закреплены гипсом, известью или цементом, или когда они не могут быть отделены без того, чтобы их сломать или повредить или без того, чтобы разбить или повредить часть недвижимости по природе, к которой они прикреплены» (Французский гражданский кодекс: учеб.-практ. коммент. С. 246, 247). При этом ст. 130 ГК РФ «временного критерия» не содержит.

<sup>5</sup> Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка // URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/989750>; Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка // URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/193238>.

<sup>6</sup> Петров Е. Ю. Указ. соч. С. 30; Гонгало Б. М., Крашенинников П. В. Объекты гражданских прав: постановочный комментарий к главам 6, 7 и 8 Гражданского кодекса Российской Федерации / В. В. Андропов, Б. М. Гонгало, П. В. Крашенинников и др.; под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2009 // СПС «КонсультантПлюс»; Емелькина И. А. К вопросу о понятии и признаках недвижимого имущества // Гражданское право. 2005. № 2; СПС «КонсультантПлюс».

саму же недвижимость они признают понятием естественным (фактическая теория недвижимости)<sup>1</sup>. Стоит отметить, что надежность определения недвижимости через критерий прочности и невозможности перемещения без несоразмерного ущерба еще в начале прошлого века подверглась конструктивной критике цивилистов. В ее основу легло обоснованное суждение о том, что уровень развития техники уже тогда позволял перемещать недвижимые объекты без повреждения<sup>2</sup>. В современной литературе большей частью используются те же самые доводы<sup>3</sup>, что вполне логично, ведь технический прогресс в отличие от правового шагнул далеко вперед. Главный контраргумент обычно заключается в том, что при перемещении объекта недвижимости с одного места на другое возникает новый объект<sup>4</sup>.

В связи с этим стоит выяснить, что следует понимать под такой оценочной категорией, как несоразмерный ущерб назначению. Так, профессор С. А. Степанов приходит к выводу, что из текста ст. 130 ГК РФ невозможно понять, в чем выражается несоразмерность ущерба, как определить ее, а также что считать назначением объекта<sup>5</sup>. Расплывчатость формулировки предопределила отсутствие единства мнений среди ученых. Раскрывая данный критерий, одни предлагают одновременно учитывать уменьшение рыночной стоимости и расходы на транспортировку<sup>6</sup>, вторые — только рыночную стоимость объекта до и после перемещения<sup>7</sup>.

Арбитражные суды базовым значением стоимости, с которой сравнивается стоимость работ по перемещению, признают стоимость создания новых аналогичных по техническим характеристикам объектов<sup>8</sup>, действительную стоимость объекта<sup>9</sup>, стоимость перенесенных объектов на новом месте<sup>10</sup>, остаточную стоимость<sup>11</sup>. В одном из постановлений Президиум ВАС РФ приравнивал причинение несоразмерного ущерба назначению объекта к его гибели<sup>12</sup>. Хотя, по нашему мнению, такой довод должен использоваться сторонниками не фактической, а рассматриваемой далее юридической теории недвижимости.

Представляется интересной позиция, согласно которой формулировку, закрепленную в законе, не стоит понимать буквально. В данном случае авторы полагают, что к недвижимости закон относит все, что может использоваться по своему назначению только в неразрывной связи с землей<sup>13</sup>. Такое толкование вполне логично. Ведь оно устраняет самое слабое место фактической теории: возможность перемещения объекта,

<sup>1</sup> Швабауэр А. В. Государственная регистрация прав на недвижимость и признаки недвижимости // Закон. 2010. № 8. С. 139.

<sup>2</sup> Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). М., 1995. С. 97; Синайский В. И. Указ. соч. С. 127.

<sup>3</sup> Степанов С. А. Указ. соч. С. 33; Захарова А. Е. Указ. соч. С. 418; Новиков К. О понятии недвижимого имущества // Хоз-во и право. 2011. № 11. С. 119; Гришаев С. П. Правовой режим недвижимого имущества // СПС «КонсультантПлюс»; Щенникова Л. Недвижимость: законодательные формулировки и концептуальные подходы // Рос. юстиция. 2003. № 11. С. 9; Писков И. П. К вопросу о понятии недвижимости в российском праве // Проблемы развития частного права: сб. ст. к юбилею Владимира Саурсеевича Ема / С. С. Алексеев, А. В. Асосков, В. Ю. Бузанов и др.; отв. ред. Е. А. Суханов, Н. В. Козлова. М., 2011. С. 256.

<sup>4</sup> Швабауэр А. В. Указ. соч. С. 142.

<sup>5</sup> Степанов С. А. Указ. соч. С. 39.

<sup>6</sup> Наумова Л. Критерии квалификации недвижимости // ЭЖ-Юрист. 2005. № 4; СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Захарова А. Е. Указ. соч. С. 410.

<sup>8</sup> Определение ВАС РФ от 31 марта 2010 г. № ВАС-3451/10 по делу № А43-18877/2007-12-531 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Постановление ФАС Московского округа от 28 мая 2012 г. по делу № А40-43165/11-41-386 // Там же; постановление ФАС Уральского округа от 28 мая 2012 г. № Ф09-2969/12 по делу № А47-5855/2011 // Там же.

<sup>10</sup> Постановление ФАС Уральского округа от 7 ноября 2007 г. № Ф09-8245/07-С6 по делу № А60-16434/05 // Там же.

<sup>11</sup> Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 30 сентября 2002 г. № А29-1380/02-23 // Там же.

<sup>12</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 17 января 2012 г. № 4777/08 по делу № А56-31923/2006 // Там же.

<sup>13</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая: учеб.-практ. коммент. (постатейный) / Е. Н. Абрамова, Н. Н. Аверченко, Ю. В. Байгушева и др.; под ред. А. П. Сергеева. М., 2010 // СПС «КонсультантПлюс»; Новиков К. Указ. соч. С. 121.

прочно связанного с землей. Но ради справедливости стоит отметить, что даже такой модифицированный вариант предлагает нам в качестве признака очередную оценочную категорию.

Таким образом, если брать за основу фактическую теорию, вывод о том, является объект недвижимой вещью или нет, в каждом конкретном случае будет зависеть от существующих обстоятельств и усмотрения суда. Такой путь всегда более сложен, чем использование четких критериев. В результате определение прочности связи с землей в соответствии с содержанием ст. 130 ГК РФ в судебной практике не получил достаточного распространения<sup>1</sup>. В одном из дел арбитражный апелляционный суд указал: «Согласно пункту 1 статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Следовательно, монтаж движимого имущества в здании либо сооружении не изменяет статус данного имущества как движимого, данное имущество по своей природе является отделимым улучшением недвижимого имущества»<sup>2</sup>. В то же время суды крайне редко пытаются раскрыть понятие прочной связи с землей, ограничиваясь только выводами о ее наличии или отсутствии.

Одним из примеров иного подхода можно считать практику Федерального арбитражного суда Центрального округа, сформированную в ряде его постановлений. В них были определены следующие признаки объекта недвижимого имущества, тесно связанного с землей:

«обладание объектом полезными свойствами, которые могут быть использованы независимо от земельного участка, на котором он находится;

обладание объектом полезными свойствами, которые могут быть использованы независимо от других находящихся на общем земельном участке зданий, сооружений, иных объектов недвижимого имущества в предпринимательской или иной экономической деятельности собственника такого имущественного комплекса;

невозможность перемещения объекта без несоразмерного ущерба его назначению»<sup>3</sup>.

Многие суды определяют прочность связи с землей на основании такого признака, как капитальность или некапитальность сооружения<sup>4</sup>. Для признания вещи недвижимой они обращают внимание на необходимость наличия специально возведенного фундамента (бетонного ленточного, ленточного кирпичного), прочно связанного с землей, подведение к объекту стационарных инженерных сетей, подключение к существующим городским сетям энергоснабжения, водоснабжения, канализации. Но само по себе наличие фундамента не является достаточным основанием для признания объекта прочно связанным с землей<sup>5</sup>.

В судебной практике встречаются примеры формулирования самостоятельного технического критерия. Так, арбитражный суд указал следующее: «Основанием для отнесения зданий и сооружений к числу недвижимых вещей является наличие прочной

<sup>1</sup> Определение ВАС РФ от 8 апреля 2010 г. № ВАС-3822/10 по делу № А75-8011/2008 // СПС «Консультант-Плюс»; постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 7 февраля 2011 г. по делу № А41-24756/10 // Там же; постановления ФАС Дальневосточного округа от 13 декабря 2010 г. по делу № Ф03-8189/2010; № Ф03-8431/2010 // Там же.

<sup>2</sup> Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 19 февраля 2010 г. по делу № А33-14638/2008 // Там же.

<sup>3</sup> Постановления ФАС Центрального округа от 2 августа 2012 г. по делу № А35-12348/2011; от 7 февраля 2012 г. по делу № А48-1873/2011; от 13 декабря 2010 г. по делу № А62-681/2010 // Там же.

<sup>4</sup> Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 25 февраля 2011 г. по делу № А27-24716/2009; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 6 апреля 2012 г. по делу № А79-12415/2010; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 26 сентября 2011 г. № А58-6329/2010 // Там же.

<sup>5</sup> Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 29 июля 2010 г. по делу № А33-22208/2009; постановление ФАС Дальневосточного округа от 6 декабря 2011 г. № Ф03-5938/2011 // Там же.

связи объекта с землей и невозможность перемещения его без несоразмерного ущерба назначению, а также прочность, непотребляемость и самостоятельное потребительское назначение. Техническими критериями отнесения имущества к недвижимому являются монтаж имущества на специально возведенном для него фундаменте, подведение к нему стационарных коммуникаций, принадлежность строения к капитальным, характер работ по привязке фундамента к местности, возможность его дальнейшего использования»<sup>1</sup>. Правильность такого подхода подтверждают и некоторые авторы<sup>2</sup>. По нашему мнению, стоит согласиться с С. А. Степановым в том, что «подмена правовых понятий техническими деталями не поможет дать юридическую оценку объекта: является ли он недвижимым или нет. Техничко-архитектурная характеристика, безусловно, необходима суду для оценки, но в качестве не более чем одного из многих обоснований»<sup>3</sup>.

Таким образом, фактическая теория недвижимости не смогла дать четкие ответы на все поставленные перед ней практикой и наукой вопросы. Результатом стало появление другого направления, получившего достаточное распространение как в доктрине, так и среди судей, — юридической теории недвижимости<sup>4</sup>, истоки которой можно обнаружить уже в трудах профессора Г. Ф. Шершеневича<sup>5</sup>. В основе данного научного направления — идея существования юридической связи объекта с земельным участком. С. А. Степанов признает ее необходимым признаком недвижимости, который выражается в правовом обособлении объектов недвижимости<sup>6</sup>. Другие авторы сводят ее только к совпадению права собственности на земельный участок и недвижимую вещь на его поверхности<sup>7</sup>. Данная идея получила развитие в проекте изменений в Гражданский кодекс, в п. 3 ст. 1 которого закрепляется, что «земельный участок и находящееся на нем здание, сооружение, объект незавершенного строительства, принадлежащие на праве собственности одному лицу, признаются единым объектом и участвуют в гражданском обороте как одна недвижимая вещь»<sup>8</sup>. Из анализа данной статьи можно сделать вывод, что законодатель выделяет такой объект только в целях упорядочения гражданского оборота. Но и в таком случае нельзя говорить о закреплении юридической связи как всеобъемлющего и необходимого признака недвижимости. Ведь земельный участок и здание (сооружение), расположенное на его поверхности, права собственности на которые принадлежат разным лицам, не перестают быть недвижимостью в силу присущих им естественных свойств и признаков<sup>9</sup>.

Иной подход предлагали разработчики Концепции развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе. Используя положения ст. 222 ГК РФ, они пришли к выводу, что в ней содержатся условия, «при наличии которых такие объекты, не-

<sup>1</sup> Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 февраля 2010 г. по делу № А48-2962/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Наумова Л. Указ. соч.; Чикобава Е. М. Проблемы понятия объекта недвижимости // Правовые вопросы недвижимости. 2011. № 2; СПС «КонсультантПлюс»; Алексеев В. А. Недвижимое имущество: государственная регистрация и проблемы правового регулирования. М., 2007; СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Степанов С. А. Указ. соч. С. 37.

<sup>4</sup> Швабауэр А. В. Указ. соч. С. 139.

<sup>5</sup> «Недвижимостью не должны считаться строения, воздвигнутые на чужой земле в силу какого-либо договорного отношения. Поэтому залог или продажа фабрики, построенной на арендованной земле, не требует крепостной формы. Так решает этот вопрос германское уложение (§ 95), и наша практика, после долгих колебаний, примкнула к тому же мнению (кас. реш. 1901, № 6)» (Шершеневич Г. Ф. Указ. соч. С. 97).

<sup>6</sup> Степанов С. А. Указ. соч. С. 34.

<sup>7</sup> Емелькина И. А. Значение «юридической и фактической связи строения с землей» при определении признаков недвижимости // Хоз-во и право. 2004. № 7. С. 17; Писков И. П. Указ. соч. С. 253, 255.

<sup>8</sup> Абзац 2 п. 2 ст. 130 в ред. проекта федерального закона № 47538-6/3 (в ред., подготовленной ГД ФС РФ ко II чтению 21 января 2013 г.).

<sup>9</sup> Сравните с § 94 Гражданского уложения Германии, где сказано: «К существенным составным частям земельного участка принадлежат вещи, прочно связанные с землей, в частности строения» (Гражданское уложение Германии. С. 89). См. также: Фогель В. А. Недвижимое имущество как объект добросовестного приобретения (по праву Германии) // Объекты гражданского оборота: сб. ст. С. 380; Волочай Ю. А. Понятие недвижимого имущества по законодательству России и Германии // Рос. юрид. журн. 2009. № 1. С. 164.

разрывно физически связанные с землей, как здания и сооружения, только и могут стать объектами права собственности и иных гражданских прав»<sup>1</sup>. Значит, при создании недвижимости должны быть соблюдены правила о землеотводе, градостроительные и строительные нормы, получены все необходимые разрешения. Поддержку такой позиции можно обнаружить и в судебной практике. Стандартная формулировка, используемая с незначительными вариациями в мотивировочной части решения, обычно звучит так: «Для признания недвижимым имуществом как объекта гражданских прав необходимо подтверждение того, что данный объект был создан именно как недвижимость в установленном законом и иными правовыми актами порядке с получением необходимой разрешительной документации и с соблюдением градостроительных норм и правил. Понятие „недвижимость“ является правовой категорией, поэтому признание объекта недвижимым в качестве объекта гражданских прав невозможно на том лишь основании, что оно прочно связано с землей и на него оформлен технический паспорт»<sup>2</sup>.

В данном случае, по нашему мнению, ученые и судьи допускают смешение понятий недвижимости и ее оборота. Под последним в науке понимается совокупность смены носителей субъективных гражданских прав<sup>3</sup> или совокупность различных сделок<sup>4</sup>, т. е. в обоих случаях оборот характеризует динамику гражданских правоотношений. Таким образом, если исходить из первого определения, то поставленный нами вопрос вообще не имеет смысла. Ведь в обороте будут участвовать именно права, а не сама недвижимость, которая остается фактической категорией. Если же за основу рассуждений взять второе понятие, то объектом оборота смогут стать только вещи, на которые установлены соответствующие права. Тогда критерии, закрепленные в Концепции и нашедшие отражение в судебной практике, смогут иметь значение для недвижимости, но только как объекта гражданского оборота. Возможно, такой подход в будущем и получит распространение, вплоть до прямого закрепления в законодательстве.

Свое развитие юридическая теория получила в более радикальном варианте. Его приверженцы выделяют в качестве одного из признаков недвижимой вещи ее государственную регистрацию<sup>5</sup>. Их самый весомый аргумент заключается в том, что ст. 130 ГК признает в качестве недвижимого имущества воздушные, морские и речные суда, космические объекты, а значит, «главное свойство — не физическая „неотрывность“ от земли, а юридически необходимая государственная регистрация правового режима соответствующей вещи»<sup>6</sup>. Мы считаем такое понимание не соответствующим закрепленной в законодательстве конструкции недвижимости и соглашаемся с позицией многочисленных критиков рассматриваемого подхода<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе / под общ. ред. В. В. Витрянского, О. М. Козырь, А. А. Маковской. М., 2004. С. 7.

<sup>2</sup> Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 марта 2012 г. по делу № А48-2607/2011; постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 11 марта 2011 г. по делу № А11-14125/2009; постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 4 марта 2010 г. № 07АП-874/10; постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 14 декабря 2011 г. по делу № А52-3871/2010; постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 6 июля 2011 г. по делу № А11-14125/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Белов В. А. Объект субъективного гражданского права, объект гражданского правоотношения и объект гражданского оборота: содержание и соотношение понятий // Объекты гражданского оборота: сб. ст. С. 75.

<sup>4</sup> Шершеневич Г. Ф. Указ. соч. С. 110; Российское гражданское право: учеб.: в 2 т. М., 2010. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е. А. Суханов. С. 304.

<sup>5</sup> Писков И. П. Указ. соч. С. 257, 258.

<sup>6</sup> Суханов Е. А. О понятии недвижимости и его влиянии на иные гражданско-правовые категории // Вестн. гражданского права. 2008. № 4. С. 10.

<sup>7</sup> Гонгало Б. М. Указ. соч. С. 5; Петров Е. Ю. Указ. соч. С. 30; Алексеев В. А. Указ. соч.; Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе. С. 8.

Пункт 1 ст. 131 ГК РФ закрепляет, что государственной регистрации подлежат право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение. Статья 219 ГК РФ предусматривает, что право собственности на здания, сооружения и другое вновь создаваемое недвижимое имущество возникает с момента государственной регистрации. В ст. 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»<sup>1</sup> закреплён термин «недвижимое имущество», права на которое подлежат государственной регистрации. В соответствии с п. 1 ст. 2 данного Закона под государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним следует понимать юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения, перехода или прекращения прав на недвижимое имущество.

Следовательно, гражданское законодательство связывает с государственной регистрацией появление не самого недвижимого имущества, а только прав на него, при этом не исключая регистрацию прав и на движимые вещи<sup>2</sup>. В связи с этим стоит процитировать слова профессора Б. М. Гонгалло, точно и лаконично выразившего эту позицию: «Не регистрация превращает имущество в недвижимое, но стабильность положения недвижимого имущества даёт возможность регистрировать его»<sup>3</sup>. Подтверждение такого понимания можно найти и в проекте изменений Гражданского кодекса. Так, в соответствии с ним п. 3 ст. 130 ГК не относит более к недвижимым вещам воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты, а лишь применяет к ним аналогичные правила (видимо, главным образом о государственной регистрации). В то же время закон прямо предусмотрел, что юридическая регистрация права на недвижимость станет обязательным признаком неделимой недвижимой вещи, но только как единого объекта оборота, т. е. своеобразной юридической фикции<sup>4</sup>. Словом, законодатель не стал создавать модель, закрепляющую регистрацию права на недвижимость в качестве ее обязательного признака.

На основании сказанного можно с уверенностью утверждать, что ст. 130 Гражданского кодекса не даёт универсального ответа на вопрос о том, какие вещи являются недвижимыми (за исключением прямо упомянутых законом). Дополнительную неопределённость создаёт открытый список недвижимых вещей.

Предложение предусмотреть в законе закрытый перечень<sup>5</sup>, по нашему мнению, с учётом скорости развития общественных отношений вряд ли позволит обеспечить долговременные позитивные результаты. Возможно, наибольший потенциал сегодня имеет конструкция единого объекта, состоящего из земельного участка и недвижимой вещи на его поверхности. Но в условиях российских реалий в полной мере реализовать такую модель вряд ли удастся. Таким образом, существующее легальное определение недвижимости не имеет альтернативы. Вероятно, стоит согласиться с теми авторами, которые считают это нормальным и предлагают суду как правоприменительному органу решать в каждом конкретном случае вопрос об отнесении вещи к разряду недвижимых<sup>6</sup>. К сожалению, такой подход таит немало проблем, ведь отсутствие четких критериев ведёт к вынесению противоречивых судебных решений.

<sup>1</sup> Рос. газ. 1997. 30 июля.

<sup>2</sup> См.: пп. 2 и 4 ст. 130 Гражданского кодекса; п. 3 ст. 1 проекта федерального закона № 47538-6/3 «О внесении изменений в подраздел 3 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (в ред., подготовленной ГД ФС РФ ко II чтению 21 января 2013 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Гонгалло Б. М. Указ. соч. С. 7. Схожее мнение высказал и профессор С. А. Степанов: «Не право порождает недвижимую вещь, а недвижимость, признаваемая таковой в силу природных свойств или указания закона, требует регистрации права на нее» (Степанов С. А. Указ. соч. С. 29).

<sup>4</sup> Пункт 2 ст. 130 Гражданского кодекса (в ред. проекта федерального закона № 47538-6/3, подготовленной ГД ФС РФ ко II чтению 21 января 2013 г.).

<sup>5</sup> Захарова А. Е. Указ. соч. С. 420.

<sup>6</sup> Швабауэр А. В. Указ. соч. С. 141; Петров Е. Ю. Указ. соч.; Шершеневич Г. Ф. Указ. соч. С. 96.

**А. С. Смыкалин\***  
**Н. Н. Зипунникова\*\***

**Рец. на кн.: Соколова Е. С. Институт сословных прав в официальной политической доктрине и законодательстве России середины XVII – первой половины XIX в. (дворянство, духовенство, купечество): Монография. – Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2011. – 344 с.**

Монографическое исследование посвящено «сословному вопросу» в России в период становления и последующей эволюции абсолютной монархии. Острые современные дискуссии о возможных путях развития Российского государства и общества в условиях международного глобализма, неоднозначной перспективы постепенной интеграции России в европейский мир актуализируют обращение к историческим и историко-правовым традициям. Усиливает интерес к теме и далеко не всегда ровное и гармоничное взаимодействие гражданского общества и власти в современной России. В монографии представлен опыт историко-правовой реконструкции тех социально-политических процессов, которые привели к постепенной консервации традиционных политико-правовых ценностей в российском правосознании. Эти же процессы способствовали сознательно спровоцированному имперским законодателем замедленному темпу формирования гражданского общества на фоне формального господства принципа законности в его официальной интерпретации.

Проблематика эффективного взаимодействия властных и общественных структур в любую эпоху является одной из ключевых. Е. С. Соколова подробно анализирует историко-правовые особенности и юридические последствия догоняющего типа модернизации «сверху» для страны с традиционным типом политико-правового мышления. Последний, как известно, основан на патерналистских представлениях о ценностном значении сильного государства, игнорирующего права и свободы личности во имя достижения «общего блага».

Значительная историографическая традиция, накопленная в связи с глубоким осмыслением проблемы сословий в России, отнюдь не означает разрешения наукой всех вопросов и аспектов темы. Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что новыми (нередко «старыми новыми») интерпретациями исторического контекста взаимоотношений власти и общества заняты по преимуществу историки. Юридическая и историко-правовая науки прирастают подобными разработками крайне скромно. Тогда как, по справедливому утверждению В. О. Ключевского, «сословное деление – существенно юридическое», устанавливаемое законом, в отличие от других общественных делений, определяемых экономическими, нравственными, социальными условиями. В связи с этим монографическое исследование Е. С. Соколовой, историко-юридическое по характеру и статусу, представляется своевременным и востребованным. Необходимость теоретико-методологических исследований при создании работ конкретно-эмпирических неоднократно показывалась специалистами в разных областях гуманитарного знания. Работа Е. С. Соколовой отличается именно таким комплексным подходом, постановкой проблем методологического характера.

\* Смыкалин Александр Сергеевич – доктор юридических наук, профессор Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). E-mail: chea001@usla.ru.

\*\* Зипунникова Наталья Николаевна – кандидат юридических наук, доцент Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). E-mail: chea001@usla.ru.

Научная новизна работы обусловлена рядом факторов. В современной историко-правовой науке отсутствуют обобщающие исследования сословного законодательства Российской империи и его теоретического обоснования в трудах ведущих государственных деятелей дореформенного периода. Длительное господство марксистско-ленинской идеологии и классового подхода привело к оценке имперского периода истории России преимущественно как дворянской империи, осуществлявшей политику в интересах господствующего класса. Созданная представителями государственно-юридической школы концепция «надсословной монархии» оказалась в центре критики как не объясняющая социально-политические процессы с точки зрения классового подхода. В данной монографии осуществлена творческая ревизия концепции «надсословной монархии», ее ценностного потенциала.

В работе реконструирован механизм правового регулирования сословного неравенства, использованного российскими законодателями XVIII – первой половины XIX в. с целью формирования социально-политической опоры самодержавной императорской власти, претендовавшей на статус неограниченной монархии западноевропейского типа. Как отмечает автор во вводной части работы, «разработка механизма правового регулирования взаимоотношений между монархом и подданными была центральной проблемой сословного законодательства России» в указанный период (с. 14).

Одно из ключевых утверждений автора – тезис о том, что основным юридическим последствием законодательного закрепления сословно-правового статуса многочисленных категорий населения Российской империи явилось возникновение правоотношения между монархом и сословиями. Ядром правоотношения стали их взаимные права и обязанности. Объем сословных обязанностей (первичного элемента указанного правоотношения) определялся в зависимости от потребностей Российской империи в бюрократических кадрах и экономических интересах казны в соответствии с абсолютистским принципом «общего блага». Права сословий носили условный характер и были ведущей юридической гарантией добросовестного выполнения сословных обязанностей каждым подданным российской короны (с. 14–17, 333–343).

Автор также приходит к выводу о крепостнической сущности сословного законодательства в дореформенной России, которая заключалась в наличии продуманного юридического механизма социально-политической зависимости от императорской власти всех сословных категорий, включая дворянство. Правовое обеспечение «надсословного» статуса российского самодержавия достигалось за счет законодательного регулирования социальной мобильности по горизонтали и вертикали, основанной на закреплении механизма выслуги дворянского звания на государственной службе или его пожалования за особые заслуги в экономической и интеллектуальной деятельности (с. 165–257).

В работе впервые проведено комплексное исследование института сословных привилегий, разработанного российским законодателем с целью государственного вмешательства в процесс социальной стратификации. Проблемно-хронологическое изучение нормативных актов, регулирующих вертикальную и горизонтальную мобильность российских сословий на основе постепенного распространения сословных преимуществ дворянского звания на категории населения, занятые в сфере торгово-предпринимательской деятельности и православное духовенство, позволило автору выявить законодательную основу притязаний имперского государства на статус «надсословной монархии», способной предотвратить межсословные противоречия. Вместе с тем обнаруженные тенденции сословного законодательства к распределению сословных привилегий между отдельными категориями населения Российской империи дают основания для вывода о сохранении «служилого» характера абсолютной монархии даже после отмены обязательной службы для лиц дворянского звания.

Вполне объясним и четко обоснован в работе ее «хронологический размах». Моделирование последовательной правовой стратегии российских законодателей в сфере

сословного регулирования было начато реформами Петра I и завершено кодификацией «Законов о состояниях» 30–50-х гг. XIX в. Институциональной основой для разработки общих направлений сословного законодательства Российской империи являлись нормы Соборного уложения 1649 г., которые были источником права до 1833 г.

Особого внимания заслуживает источниковая база исследования, которую составили несколько сотен узаконений, памятники политико-правовой мысли официального характера, мемуары крупных политических деятелей и частных лиц, сословная публицистика, делопроизводственные документы и т. д. Отдельной частью работы стал обстоятельный разбор историографических концепций по вопросу российских сословий.

Логичной, обусловленной творческой стратегией автора видится структура монографии. Автор начинает с решения задач теоретико-методологического характера (гл. 1 и 2, с. 28–164), которые впоследствии иллюстрируются обстоятельными характеристиками правового статуса привилегированного и полупривилегированных сословий (гл. 3 и 4, с. 165–331). Трудно пройти мимо замечательного введения к работе, где автор характеризует особенности и сложности творческой интерпретации истории на современном этапе, проблемную ситуацию в историко-правовой науке (с. 5–14). Заключение работы содержит четкие выводы автора и отражает масштабность проделанного научного исследования (с. 332–343). Многие «импульсы» и теоретические послы автора, полагаем, найдут отклик у неравнодушного читателя, спровоцированного, в частности, и на дискуссию по поводу описанного в работе механизма правового регулирования взаимодействия абсолютистского государства и сословий.

Монографию Е. С. Соколовой отличают скрупулезность, творческий подход, внимательное отношение к историографическому наследию и корректное полемизирование, высокий научный стиль и одновременно доступность излагаемого материала. Все это делает работу интересной для специалистов (историков, историков права, юристов, политологов и др.), аспирантов и студентов, а также всех, кто увлекается изучением социальной истории.

В заключение отметим, что монография Е. С. Соколовой является творческим, оригинальным, актуальным исследованием, выполненным на основе широкого круга источников и позволяющим по-новому посмотреть на специфику взаимодействия российского самодержавия и сословий.

**Международная научно-практическая конференция  
«Международный правопорядок в современном мире  
и роль России в его укреплении», посвященная 90-летию  
профессора Фельдмана Давида Исааковича  
(11–12 октября 2012 года, Казань,  
Казанский (Приволжский) федеральный университет)\***

11–12 октября 2012 г. в Казанском (Приволжском) федеральном университете прошла международная научно-практическая конференция «Международный правопорядок в современном мире и роль России в его укреплении», посвященная 90-летию со дня рождения и памяти профессора Давида Исааковича Фельдмана. Организаторами мероприятия выступили Казанский (Приволжский) федеральный университет и Российская ассоциация международного права.

Доктор юридических наук, профессор Давид Исаакович Фельдман руководил кафедрой международного права Казанского государственного университета с 1975 по 1991 г. Он заслуженный деятель науки РСФСР (1990), член Советской ассоциации международного права с 1957 г., член Исполкома Советской ассоциации международного права (1974–1991), член редколлегии «Советского ежегодника международного права» (1968–1986).

Д. И. Фельдман родился 1 октября 1922 г. в Киеве, умер 14 октября 1994 г., похоронен в Казани. Основные направления его научных исследований: методология, история и теория международного права, правосубъектность и признание в международном праве. Д. И. Фельдманом было опубликовано более 170 научных работ объемом 300 п. л. Давид Исаакович читал лекции в университетах Иены (ГДР), Варшавы (Польша), Иерусалима (Израиль), Фрибурга (Швейцария), а также в Гаагской академии международного права (Гаага, Нидерланды). Д. И. Фельдман был членом Всемирной ассоциации международного права и заслуженным деятелем науки Республики Татарстан. Благодаря научной, профессиональной деятельности и организаторским способностям Д. И. Фельдмана была создана признанная отечественными и зарубежными учеными казанская школа международного права.

В работе международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д. И. Фельдмана, приняли участие видные деятели российской и зарубежной науки международного права.

11 октября 2012 г. в актовом зале Казанского (Приволжского) федерального университета состоялось пленарное заседание конференции.

С пленарными докладами выступили А. Я. Капустин (президент Российской ассоциации международного права, руководитель Центра сравнительно-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, профессор), А. Х. Абашидзе (член Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, заведующий кафедрой международного права РУДН, профессор), К. А. Бекашев (заведующий кафедрой международного права МГЮА им. О. Е. Кутафина, профессор), А. А. Моисеев (декан международно-правового факультета Дипломатической академии МИД России, профессор), О. И. Тиунов (заведующий отделом междуна-

\* Обзор подготовлен Абдуллиным Аделем Ильсияровичем – доктором юридических наук, заведующим кафедрой международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета (Казань), e-mail: Adel.Abdullin@krfu.ru; Гариповым Русланом Шавкатовичем – кандидатом юридических наук, доцентом кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета (Казань), e-mail: 1Ruslan.Garipov@ksu.ru; Тюриной Наталией Евгеньевной – кандидатом юридических наук, доцентом кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета (Казань), e-mail: tyurina.natal@yandex.ru.

родного публичного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, профессор), Г. И. Курдюков (вице-президент Российской ассоциации международного права, профессор кафедры международного и европейского права КФУ), В. Н. Лихачев (депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ, профессор), В. Г. Буткевич (профессор кафедры международного права Киевского национального университета им. Тараса Шевченко, Украина), Анна-Лора Шометт (профессор Центра международного права Университета Париж-Х, Франция), Лаури Мьялксоо (профессор международного права института публичного права Университета г. Тарту, Эстония), Н. Е. Тюрина (доцент кафедры международного и европейского права КФУ) и А. С. Исполинов (заведующий кафедрой международного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, доцент).

Темы пленарных докладов были посвящены самым актуальным проблемам современного международного права и варьировались от вопросов международно-правового режима Черного моря (К. А. Бекашев) до актуальных вопросов участия России во Всемирной торговой организации (А. А. Моисеев). Ряд докладов был посвящен непосредственно памяти Д. И. Фельдмана и казанской школе международного права: «Школа Давида Исааковича Фельдмана о признании в международном праве» (Г. И. Курдюков), «Профессор Д. И. Фельдман – основоположник казанской школы международного права» (Н. Е. Тюрина), «Основные направления воздействия казанской школы международного права и международно-правовых воззрений Д. И. Фельдмана на развитие современной науки международного права» (В. Г. Буткевич).

Особый интерес у участников конференции вызвали пленарные доклады зарубежных гостей: «Векторы развития науки международного права в постсоветском пространстве» (Лаури Мьялксоо) и «Признание как условие правосубъектности (на примере Европейского союза)» (Анна-Лора Шометт).

Доклады ведущих российских специалистов в области международного права были посвящены актуальным вопросам межгосударственного сотрудничества и взаимодействия: «Основные черты современного международного правопорядка» (А. Я. Капустин), «Институт признания в современном международном праве: теория и практика» (А. Х. Абашидзе), «Международный правопорядок и глобализация» (О. И. Тиунов), «Хартия основных прав ЕС: первые три года применения» (А. С. Исполинов).

С приветственным словом к участникам конференции обратился также сын Давида Исааковича Фельдмана Юрий Давидович, который приехал на конференцию из Иерусалима, где он работает в должности профессора-физика Иерусалимского университета.

Всего в работе конференции приняло участие 180 человек, в том числе зарубежных участников – 18 человек из 10 стран (Франция, Израиль, Румыния, Эстония, Латвия, Украина, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Азербайджан), российских иногородних участников – 47 человек из 11 городов РФ (Москва, Санкт-Петербург, Ярославль, Тюмень, Екатеринбург, Томск, Оренбург, Нижний Новгород, Самара, Ульяновск, Кемерово).

Были представлены ведущие учебные и научные центры России, такие как МГУ им. М. В. Ломоносова, Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина, Дипломатическая академия МИД РФ, МГИМО(У) МИД РФ, Институт государства и права Российской академии наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Российский университет дружбы народов, Российская академия правосудия, Академия Генеральной прокуратуры РФ, Российская академия адвокатуры и нотариата, Санкт-Петербургский государственный университет, Северо-Западная академия государственной службы, Санкт-Петербургский университет гражданской авиации, Уральская государственная юридическая академия, Ярославский государственный университет, Кемеровский государственный университет, Тюменский государственный университет, Томский государственный университет, Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского, Ульяновский государственный университет, Самарский государственный экономический университет и др.

В числе участников конференции были также представители международных организаций и органов государственной власти и управления зарубежных государств (Суда Евразийского экономического сообщества (Минск, Беларусь), Министерства иностранных дел Республики Казахстан, Аппарата уполномоченного по правам человека Республики Азербайджан); органов государственной власти и управления Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда РФ, Федерального арбитражного суда Поволжского округа, Министерства юстиции РФ, Конституционного суда Республики Татарстан, Верховного суда Республики Татарстан, Министерства юстиции Республики Татарстан. Активное участие приняли также представители крупных коммерческих организаций: ОАО «Нижекамскнефтехим», ОАО «Татэнергосбыт», ОАО «АК БАРС Банк» и др.

В работе конференции приняли участие главные редакторы ведущих российских юридических журналов – И. В. Федоров («Российский юридический журнал»), И. З. Фархутдинов («Евразийский юридический журнал»), Г. И. Богуш («Международное правосудие»).

12 октября прошли заседания четырех секций, посвященных различным аспектам международного права. В первой секции обсуждались современные проблемы международно-правового признания и правосубъектности, ее модераторами выступили Г. И. Курдюков и В. Г. Буткевич. Модераторами второй секции «Международное право: проблемы истории, методологии, системы и основные тенденции развития» были Г. Р. Шайхутдинова (профессор Казанского федерального университета) и О. В. Буткевич (профессор Киевского национального университета им. Тараса Шевченко). Третью секцию «Современные подходы к международно-правовому регулированию экономических отношений в XXI веке» модерировали А. И. Абдуллин (профессор Казанского федерального университета) и А. А. Моисеев. Модераторами четвертой секции «Реализация принципов и норм международного права в законодательстве и правоприменительной практике Российской Федерации» стали М. В. Талан (профессор Казанского федерального университета) и А. В. Наумов (профессор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации).

В рамках конференции состоялся круглый стол «Позиции Европейского союза и России по современным проблемам признания и правосубъектности в международном праве: поиск взаимоприемлемых решений».

По итогам работы была принята итоговая резолюция, обращенная к международным организациям, органам государственной власти и управления Российской Федерации, а также научному сообществу. В резолюции участники конференции отметили, что в международном праве пока остаются нерешенными и требуют дальнейшего обсуждения и исследования проблемы международно-правового признания и правосубъектности, а также реализации ответственности и применения мер принуждения. Выступавшие подчеркнули также необходимость вести поиск взаимоприемлемых позиций Европейского союза и России по современным проблемам признания и правосубъектности в международном праве. В связи с этим особое внимание следует уделить проблемам истории, методологии, системы международного права и основным тенденциям его развития.

В свете последних событий, таких как вступление России в ВТО, актуальность приобретают вопросы современных подходов к международно-правовому регулированию экономических отношений, а также вопросы реализации принципов и норм международного права в законодательстве и правоприменительной практике государств.

Участники конференции призывают продолжать работу по укреплению международного правопорядка в современном мире и подчеркивают особую роль Российской Федерации в этом процессе.

**А. С. Васильева\***

## **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССМОТРЕНИЯ СЛУЖЕБНЫХ СПОРОВ В СУДАХ**

*Статья посвящена анализу судебной практики рассмотрения служебных споров. Автор подробно анализирует особенности споров с участием государственных служащих, наиболее актуальные проблемы правоприменения, возникающие при их разрешении в судебном порядке.*

*Ключевые слова: служебный спор, законодательство о государственной службе, статус государственного служащего, соотношение служебного и трудового законодательства, схема рассмотрения служебного спора*

*The article deals with the analysis of judicial review of public dispute's consideration in court. The author analyzes in detail the features of disputes involving public officials, the most pressing problems of enforcement that arise in their resolution in court.*

*Key words: public dispute, civil service legislation, status of the civil servant, service and labor legislation, scheme consideration of public dispute*

Статьей 69 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в РФ»<sup>1</sup> (далее — Закон № 79-ФЗ) предусмотрено самостоятельное понятие индивидуального служебного спора, конструкция которого во многом восприняла легальное определение индивидуального трудового спора, закрепленное в ст. 391 Трудового кодекса РФ<sup>2</sup>. Схожесть правовых конструкций, отсылочная норма Закона № 79-ФЗ, определяющая порядок рассмотрения служебных споров по нормам трудового законодательства, приводят на практике к применению единых подходов, если можно так сказать, единой «методики» рассмотрения служебных и трудовых споров. Об этом свидетельствует, в частности, отсутствие самостоятельного статистического учета служебных споров: количество поступивших исков, рассмотренных дел о спорах в сфере прохождения государственной и муниципальной службы фиксируется в общей статистической строке отчета, например, Свердловского областного суда — «Трудовые споры, в том числе о восстановлении на работе».

Изложенное, однако, не означает отсутствия особенностей служебных споров, в ходе рассмотрения которых акцент делается на законодательство о государственной службе, при этом трудовое законодательство применяется в субсидиарном порядке, при отсутствии нормы служебного законодательства, регулирующего возникшие правоотношения.

Гражданский процессуальный кодекс РФ<sup>3</sup> не содержит понятия «служебный спор», поэтому при *определении подведомственности* следует исходить из правил ст. 22 ГПК РФ, относящей споры по реализации гражданами права на труд (службу в данном контексте рассматриваем как разновидность труда в широком смысле, наряду с наемным трудом и работой по договорам гражданско-правового характера) к подведомственности судов общей юрисдикции. При определении *родовой подсудности* следует руководствоваться положениями ст. 23—25 ГПК РФ, причисляющих служебные споры наряду

\* Васильева Анна Сергеевна — судья Свердловского областного суда, кандидат юридических наук, доцент кафедры социального права, государственной и муниципальной службы Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). E-mail: anvas\_79@mail.ru.

<sup>1</sup> Рос. газ. 2004. 31 июля.

<sup>2</sup> Там же. 2001. 31 дек.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

с трудовыми к подсудности районных (городских) судов. Здесь исходим из исчерпывающего перечня споров, подсудных мировым судьям (ст. 23 ГПК РФ), не содержащего служебных споров. *Территориальная подсудность* служебных споров определяется по процессуальным правилам, определенным в ст. 28 ГПК РФ: споры рассматриваются по месту нахождения ответчика.

Служебные споры рассматриваются в *исковом порядке*, приказное производство по правилам гл. 11 ГПК РФ возможно исключительно для случаев взыскания начисленного, но не выплаченного денежного содержания (на практике случаи выдачи мировыми судьями судебных приказов о взыскании с государственного органа денежного содержания редки).

Несмотря на установление самостоятельного понятия и признаков служебного спора, наличие специального законодательства, что уже подчеркивалось, применяется *единая процессуальная схема* рассмотрения этих дел с учетом положений процессуальных норм *трудового законодательства* (имеются в виду нормы гл. 60 ТК РФ, включая ст. 392 – о сроках обращения в суд за разрешением спора, ст. 393 – о порядке несения судебных расходов сторонами спора, ст. 394 – о процессуальных требованиях к решению суда о восстановлении на службе вследствие незаконного увольнения или перевода, ст. 395 – о недопустимости ограничения выплат по спору при установлении правомочности требований служащего, ст. 396 – о порядке поворота исполнения решения суда при его отмене вышестоящей судебной инстанцией).

Вместе с тем при рассмотрении служебного спора учитываются *особый статус государственного гражданского служащего*, его публичность, установление повышенных требований к служащему в процессе прохождения службы, наличие ограничений по сравнению со статусом работника в трудовых правоотношениях.

Множество проблем в правоприменительной деятельности возникают в связи:

- 1) с наличием пробелов в законодательстве о государственной гражданской службе;
- 2) необходимостью определения соотношения норм служебного и трудового законодательства (например, при увольнении гражданского служащего по сокращению численности или штата государственного органа).

Наиболее распространенными видами служебных споров являются споры об оспаривании законности увольнения со службы, в том числе вследствие привлечения служащего к дисциплинарной ответственности. Судебная практика по иным категориям служебных споров (о взыскании денежного содержания, оспаривании условий премирования) незначительна.

Следует отметить тенденцию к преимущественному удовлетворению исковых требований государственных (муниципальных) служащих, хотя и в меньшей степени по сравнению с чисто трудовыми спорами, что связано с особым публичным статусом служащих, повышенными требованиями к служащим и, как следствие, меньшей степенью социальной защищенности (в сравнении с лицами, работающими по трудовому договору).

Приведем примеры из архивных данных по гражданским делам Свердловского областного суда за 2009–2011 гг. (подчеркнем, что удовлетворение исков о восстановлении на службе связано с нарушениями служебного законодательства представителем нанимателя).

1. При рассмотрении дела об оспаривании увольнения со службы по п. 11 ч. 1 ст. 33 Закона № 79-ФЗ в связи с отсутствием документа о специальном образовании суд установил, что квалификационные требования по должности изменились после заключения служебного контракта, при этом обязанность получить соответствующее образование на истца (государственного служащего) не возлагалась, истец от его получения не отказывался.

2. Рассматривая дело об увольнении в связи с предоставлением недостоверных сведений при заключении служебного контракта, суд установил, что служебный контракт

заключен ранее истребования сведений о наличии судимости, при этом в анкете, заполненной служащим, говорилось об отсутствии сведений о судимости (погашенной ко времени заполнения анкеты), а не о привлечении лица к уголовной ответственности.

3. При рассмотрении служебного спора о расторжении срочного контракта в связи с достижением служащим 60 лет суд указал, что предусмотренные служебным законодательством предельные – минимальные и максимальные – сроки служебного контракта (от 1 года до 5 лет) должны соблюдаться. Заключение контракта на срок менее 1 года, т. е. с нарушением закрепленного минимального предела, незаконно, что, однако, не влечет трансформации срочного служебного контракта в контракт с неопределенным сроком действия (п. 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 4). В данном случае права служащего подлежат защите путем признания его права на заключение служебного контракта на максимально возможный по законодательству срок – 5 лет, поскольку иной срок служебного контракта сторонами в установленном законом порядке согласован не был.

Анализ судебной практики рассмотрения служебных споров позволяет сформулировать ряд вопросов, связанных с применением служебного законодательства:

1. Сохраняется ли за служащим денежное содержание на время отстранения от должности, например при проведении служебной проверки или урегулировании конфликта интересов (этот вопрос требует детализации)?

2. Возможно ли применение положений ст. 127 ТК РФ при предоставлении служащему отпуска с последующим увольнением по инициативе служащего с сохранением права на отзыв заявления об увольнении?

3. Возможно ли увольнение служащего до истечения срока предупреждения об увольнении (по сокращению численности или штата) при согласовании между служащим и представителем нанимателя (ст. 180 ТК РФ)?

В заключение хотелось бы отметить важность проведения систематических исследований применения законодательства не только о государственной гражданской, но и о муниципальной службе как в целях повышения качества правоприменительной деятельности, включая деятельность судов по рассмотрению служебных споров, так и для совершенствования указанного законодательства.

**Н. П. Алешкова\***

## **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И ПРАКТИКА ИХ РЕШЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДА СУРГУТА**

*Рассмотрены конкурсные процедуры, предшествующие поступлению на муниципальную службу либо зачислению в кадровый резерв муниципальных управленческих кадров, выявлены проблемы, связанные с их реализацией. Предложены механизмы решения.*

*Ключевые слова: муниципальная служба, должность, конкурсные процедуры, кадровый резерв, замещение вакантных должностей, участник конкурса, конкурсная комиссия*

*The article presents competition procedures preceding municipal service vacancy filling or candidate pool integration, problems of their implementation are revealed and solutions are proposed.*

*Key words: municipal service, officer, competition procedures, candidates pool, filling vacancies, competitor, contest committee*

В рамках муниципального контракта от 11 января 2009 г. № 17-10-608/9 о выполнении научно-исследовательской работы в течение первого полугодия 2009 г. Уральский государственный экономический университет совместно с Уральской государственной юридической академией провели научно-правовую экспертизу муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы муниципальной службы муниципального образования «городской округ город Сургут».

Основная часть выводов и рекомендаций, изложенных в заключениях уральских вузов (в том числе УрГЮА), учтена при корректировке муниципальных правовых актов.

### **Конкурс на замещение вакантных должностей муниципальной службы и на включение в кадровый резерв**

Порядок проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципального образования «городской округ город Сургут» утвержден решением Думы Сургута от 20 сентября 2007 г. № 246-IVДГ. При этом следует отметить, что в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 25) при замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс.

Одна из проблем заключается в том, что в данном Законе не дается определения понятия «конкурс». Более того, его нет и в других нормативных актах, касающихся муниципальной службы.

Из ст. 447 Гражданского кодекса РФ следует, что конкурс – это способ выбора лица, предложившего наилучшие условия. Похожее определение дается в Толковом словаре русского языка: конкурс – это «соревнование, имеющее целью выделить лучших участников, лучшие работы».

\* Алешкова Наталья Павловна – заместитель главы Администрации Сургута, председатель отраслевой Комиссии по правовым вопросам и межмуниципальному сотрудничеству Ассоциации «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского округа – Югры», кандидат юридических наук (Сургут). E-mail: aleshkova@admsurgut.ru.

Однако такой подход к определению понятия «конкурс» не вполне применим к конкурсному замещению должностей (как государственной, так и муниципальной службы), поскольку может привести к выбору лучшего из худших только потому, что он набрал большее количество баллов, чем остальные участники, или достиг иных, более выгодных, но далеких от необходимых в данном случае показателей. Указанный подход также исключает возможность принятия конкурсной комиссией решения об отсутствии победителя конкурса или проведения конкурса с одним претендентом.

В соответствии с уже упомянутой ст. 17 ФЗ № 25 в ходе конкурса, предшествующего поступлению на муниципальную службу, осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Таким образом, в рамках конкурса происходит не столько соревнование между претендентами для выявления лучшего среди них, сколько оценка степени соответствия претендентов некоему эталону работника, требующегося для замещения конкретной должности. Этот эталон по смыслу ст. 17 ФЗ № 25 должен соответствовать квалификационным требованиям (т. е. объективным, но в то же время формальным условиям для замещения определенной группы должностей муниципальной службы), а также требованиям к профессиональному уровню претендента (условиям, предъявляемым именно к лицу, замещающему данную должность; сюда относятся профессиональные знания, морально-этические установки, стрессоустойчивость, умение действовать в критических ситуациях и др.).

В этом случае подведение итогов конкурса возможно: 1) без определения победителя, если претенденты, несмотря на соответствие квалификационным требованиям, показали откровенно слабые результаты при выполнении конкурсных заданий; 2) при участии в конкурсе одного претендента путем признания его победителем после успешного прохождения конкурсных испытаний с результатами, близкими к идеальным.

Конкурс лишь тогда способен играть стимулирующую роль, когда *каждый, кто пожелает в нем участвовать*, уверен, что затраченные трудовые и творческие усилия не пропадут даром, а будут оценены и вознаграждены в точном соответствии с достоинствами выполненной работы и условиями объявленного конкурса. Результаты конкурса не должны ставиться в зависимость от количества участников.

С учетом заключения УрГЮА в настоящее время муниципальные правовые акты, регулирующие порядок проведения конкурса на замещение вакантных должностей и конкурса на включение в кадровый резерв органов местного самоуправления города Сургута, предусматривают, что конкурс считается состоявшимся при участии в нем хотя бы одного претендента, соответствующего квалификационным требованиям и предоставившего все необходимые для участия в конкурсе документы и материалы. Победителем конкурса признается претендент, набравший максимальное количество баллов по итогам конкурсного отбора, но не менее половины максимально возможного количества баллов.

Еще одна проблема, на которую хотелось бы обратить внимание, касается определенной конкуренции между нормами, регулирующими замещение вакантной должности муниципальной службы по результатам конкурса и из кадрового резерва, формируемого на конкурсной основе.

В соответствии со ст. 32 ФЗ № 25 одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава муниципальной службы является создание кадрового резерва и его эффективное использование. Статья 33 указанного Закона устанавливает цель создания кадрового резерва — замещение вакантных должностей муниципальной службы, а ч. 8 ст. 28 определяет один из способов его формирования — конкурсный отбор<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Норма ч. 8 ст. 28 ФЗ № 25 дает возможность использования двоякого подхода при формировании кадрового резерва. Фраза «проведение конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы и включение муниципальных служащих в кадровый резерв» позволяет, с одной стороны, говорить о «проведении конкурса на включение муниципальных служащих в кадровый резерв», а с другой — считать слова

Обращает на себя внимание и тот факт, что согласно ч. 6 ст. 16 ФЗ № 25 поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы *на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом*. При этом ст. 18 Трудового кодекса РФ установлено, что трудовые отношения на основании трудового договора в результате избрания по конкурсу на замещение соответствующей должности возникают, если трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или уставом (положением) организации определены *перечень должностей, подлежащих замещению по конкурсу*, и порядок конкурсного избрания на эти должности.

В условиях отсутствия указанного перечня замещение вакантных должностей из кадрового резерва приобретает особое значение в качестве максимально оперативного и эффективного способа замещения вакантных должностей. Однако представляется необходимым более четкое закрепление в ФЗ № 25 статуса кадрового резерва как основного способа замещения вакантных должностей в органах публичной власти, независимо от наличия (отсутствия) в этих органах власти перечней должностей, замещаемых на конкурсной основе.

Замещение должностей из кадрового резерва имеет неоспоримое преимущество перед прямым конкурсным замещением вакантной должности, поскольку в период до назначения на соответствующую должность с лицом, включенным в кадровый резерв на ее замещение, проводится работа по индивидуальной программе подготовки, позволяющей еще до назначения на должность восполнить пробелы образования, погрузиться в специфическую информационную среду, отработать необходимые профессиональные навыки и др.

В настоящее время в Сургуте конкурсы проводятся только для включения в кадровый резерв. При этом на конкурсной основе формируется лишь кадровый резерв на должности муниципальной службы высшей группы, учреждаемые для выполнения функции «руководитель» (заместители главы администрации города и руководители самостоятельных структурных подразделений органов местного самоуправления города).

Кадровый резерв органов местного самоуправления города Сургута состоит из трех частей:

1) *резерва управленческих кадров на должности муниципальной службы высшей группы, учреждаемые для выполнения функции «руководитель»* (далее – резерв руководителей высшей группы), который формируется в соответствии с требованиями Закона ХМАО – Югры от 30 декабря 2008 г. № 172-оз «О резерве управленческих кадров в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»;

2) *резерва управленческих кадров на должности муниципальной службы иных групп, учреждаемые для выполнения функции «руководитель»* (далее – резерв руководителей), который формируется в соответствии с Положением о кадровом резерве органов местного самоуправления города, утвержденным постановлением главы города от 31 декабря 2008 г. № 79;

3) *резерва управленческих кадров высококвалифицированных специалистов в сфере управления* (далее – информационный банк).

В 2009–2011 гг. на конкурсной основе был сформирован резерв руководителей высшей группы. Конкурс проводился в форме выступления конкурсанта с докладом по теме «Развитие отрасли, возглавляемой по должности муниципальной службы» и собеседования по итогам выступления. На 25 мая 2011 г. в резерв аппарата Думы города и контрольно-счетной палаты было включено по одному человеку (сколько и требова-

«и включение муниципальных служащих в кадровый резерв» самостоятельным направлением кадровой работы без привязки к способу ее проведения (т. е. наводит на мысль о том, что кадровый резерв можно формировать и помимо конкурсных процедур).

лось), в резерв администрации города – 24 человека (должно быть 26). Таким образом, из 28 должностей руководителей высшей группы кадровый резерв сформирован на 26.

В 2009–2011 гг. на конкурсной основе был сформирован резерв руководителей (главной и ведущей групп: от заместителей руководителя самостоятельного структурного подразделения органа местного самоуправления до заместителей начальника отдела внутри самостоятельного структурного подразделения). Претенденты на должности главной группы должны были выполнить конкурсное задание в виде двух теоретических вопросов и практической задачи по деятельности должности муниципальной службы, на должности ведущей группы – в виде двух теоретических вопросов по деятельности должности муниципальной службы, а также собеседования с участниками, набравшими одинаковое максимальное количество баллов по результатам выполнения конкурсного задания. Итоги конкурса представлены в табл. 1.

Таблица 1

Количество должностей, на которые должен быть сформирован резерв	Количество должностей, на которые резерв сформирован	Количество граждан, включенных в резерв
<b>Главные должности</b> <i>Аппарат Думы города</i>		
7	5	5
<i>Контрольно-счетная палата города</i>		
6	6	6
<i>Администрация города</i>		
49	34	34
<b>Ведущие должности</b> <i>Аппарат Думы города</i>		
–	–	–
<i>Контрольно-счетная палата города</i>		
–	–	–
<i>Администрация города</i>		
155	127	121

Таким образом, из 217 должностей кадровый резерв сформирован на 172 должности.

Помимо конкурсных процедур резерв руководителей в городе Сургуте формируется в ином порядке – в порядке «индивидуальных карьер». Решение о разработке индивидуальной карьеры муниципального служащего может быть принято руководителем органа местного самоуправления на основании решения комиссии при главе города по формированию и подготовке кадрового резерва органов местного самоуправления города при наличии: рекомендации аттестационной комиссии о повышении муниципального служащего в должности по результатам аттестации либо ходатайства руководителя структурного подразделения органа местного самоуправления, соответствующего требованиям и условиям, определенным муниципальным правовым актом.

В декабре 2009 г. в порядке «индивидуальных карьер» по результатам аттестации были включены в резерв руководителей 14 муниципальных служащих, в 2010 г. – еще 14. 6 человек включены в кадровый резерв на две-три должности.

По результатам конкурсов на включение в кадровый резерв органов местного самоуправления города сформирован информационный банк из конкурсантов, не победивших в конкурсе, но показавших высокий профессиональный уровень при выполнении

конкурсных заданий. В него включены 82 человека, из которых 24 – граждане, не являющиеся работниками органов местного самоуправления города. Информационный банк размещен на официальном интернет-сайте Администрации города, в него своевременно вносятся информация об изменении места работы, наименования должности и др.

Всего в конкурсах на включение в кадровый резерв органов местного самоуправления в 2009–2011 гг. приняло участие 370 человек, из них 112 – граждане, не являющиеся работниками органов местного самоуправления города, 35 человек включены в кадровый резерв.

За период с 1 января по 20 мая 2011 г. процент назначения на должности муниципальной службы из резерва составил 82 % (14 из 17). Следует отметить, что в практике кадровой работы Администрации города Сургута имеются случаи отказа лиц, состоящих в кадровом резерве, от замещения вакантной должности. Причины отказа: нахождение в отпуске по беременности и родам; назначение на одну из должностей муниципальной службы, в кадровом резерве на которую состоял гражданин; выезд на другое постоянное место жительства; изменение карьерных планов.

Из информационного банка назначений не было.

#### Аттестация муниципальных служащих

Наряду с механизмами, способствующими реализации права муниципального служащего на должностной рост, существует процедура аттестации, которая проводится в целях: объективной оценки деятельности муниципального служащего;

проверки его соответствия замещаемой должности и возможности выполнения обязанностей вышестоящей должности.

Согласно ст. 18 ФЗ № 25, ст. 8 Закона Ханты-Мансийского АО – Югры от 20 июля 2007 г. № 113-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» (далее – Закон ХМАО – Югры № 113-оз) аттестация муниципального служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года.

Основные положения об организации проведения аттестации в органах местного самоуправления города Сургута содержатся в постановлении главы города Сургута от 31 декабря 2008 г. № 80 «Об утверждении положения о проведении аттестации муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципального образования „городской округ город Сургут“».

Для проведения аттестации муниципальных служащих издается распоряжение Администрации города, содержащее положения:

- о формировании аттестационной комиссии;
- об утверждении графика проведения аттестации;
- о составлении списков муниципальных служащих, подлежащих аттестации;
- о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

В графике проведения аттестации указываются:

- наименование структурного подразделения, в котором проводится аттестация;
- список муниципальных служащих, подлежащих аттестации;
- дата, время и место проведения аттестации;

дата представления в аттестационную комиссию необходимых документов с указанием ответственных за их представление руководителей структурных подразделений. График проведения аттестации доводится до сведения каждого аттестуемого муниципального служащего не менее чем за один месяц до начала аттестации.

Не позднее чем за две недели до начала аттестации в аттестационную комиссию представляется отзыв об исполнении подлежащим аттестации муниципальным служащим должностных обязанностей за аттестационный период, подписанный его непосредственным руководителем и утвержденный вышестоящим руководителем.

Кадровая служба органа местного самоуправления не менее чем за неделю до начала аттестации должна ознакомить каждого аттестуемого муниципального служащего с представленным отзывом об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период. При этом аттестуемый муниципальный служащий вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности за указанный период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом или пояснительную записку на отзыв непосредственного руководителя. В 2008 г. одним муниципальным служащим комиссии была представлена пояснительная записка, по результатам аттестации комиссией муниципальный служащий признан соответствующим занимаемой должности.

В состав аттестационной комиссии в Администрации города включаются представители организаций в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с муниципальной службой. Привлечение независимых экспертов осуществляется на основе гражданско-правового договора.

Состав аттестационной комиссии для проведения аттестации муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений федерального законодательства о государственной тайне. В Администрации города для этого создается отдельная комиссия.

С 2008 по 2010 г. в Администрации города аттестацию прошли 540 муниципальных служащих, из них 3 муниципальных служащих решением аттестационной комиссии признаны не соответствующими замещаемой должности.

В 2008 г. аттестация проходила в форме собеседования. Аттестационная комиссия заслушивала сообщение аттестуемого о его профессиональной служебной деятельности. По результатам сообщения члены комиссии дополнительно задавали вопросы о муниципальной службе. Аттестацию прошли 317 муниципальных служащих, относительно двух служащих аттестационная комиссия дала рекомендацию о повышении в должности; семи – об улучшении деятельности. Один муниципальный служащий не аттестован с рекомендацией аттестационной комиссии о понижении в должности.

Однако следует отметить, что такая форма проведения аттестации (без билетов, т. е. с заранее не известными вопросами) создала мощную стрессовую ситуацию. Работники впадали в состояние «ступора» и поначалу не могли ответить на элементарные вопросы (какую должность занимают, с какими документами работают в настоящее время и др.). Комиссии приходилось прилагать немало усилий для того, чтобы «разговорить» аттестуемого: предлагали стакан воды, валериану, начинали говорить между собой на отвлеченные темы, постепенно вовлекая в разговор работника, и даже рассказывали анекдоты. После чего он адекватно реагировал на вопросы и квалифицированно отвечал на них.

В связи с введением в действие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в том числе с целью обеспечения его изучения и применения, в 2009–2010 гг. аттестация муниципальных служащих проходила в форме экзамена по билетам, которые содержали блок вопросов о муниципальной службе, о противодействии коррупции и профессиональной деятельности. Вопросы для аттестации разделялись на три блока: 1) муниципальная служба; 2) противодействие коррупции; 3) занимаемая должность. Аттестация заместителей главы Администрации города проводилась в форме выступления с докладом по основным направлениям развития курируемых сфер деятельности, исходя из стратегии развития города. По результатам ответов аттестуемого комиссия задавала дополнительные вопросы. Данная форма проведения аттестации зарекомендовала себя с лучшей стороны, поскольку давала возможность работнику после выбора экзаменационного билета сосредоточиться на содержащихся

в нем вопросах, письменно систематизировать свои знания по ним и достаточно успокоиться перед заслушиванием аттестационной комиссией.

В 2009 г. аттестацию прошли 184 муниципальных служащих, из них решением аттестационной комиссии соответствуют замещаемой должности с рекомендациями:

- о включении в кадровый резерв – 14;
- об улучшении деятельности – 13;
- о получении соответствующего образования – 2;
- о направлении на повышение квалификации – 2.

Двое муниципальных служащих не аттестованы.

В 2010 г. аттестацию прошли 39 муниципальных служащих, из них решением аттестационной комиссии соответствуют замещаемой должности с рекомендациями:

- о включении в кадровый резерв – 14;
- об улучшении деятельности – 12;
- о направлении на повышение квалификации – 1.

В целом результаты аттестации за 2008–2010 гг. показали, что многие муниципальные служащие не ориентируются в законодательстве о противодействии коррупции: ответы выучили, но не понимают их сути. Многие нуждаются в изучении вопросов стресс-менеджмента, не обладают навыками публичных выступлений, что порой мешает профессиональному служащему показать себя на хорошем уровне.

Для улучшения результатов аттестации и более качественной подготовки к ней муниципальных служащих принято решение о проведении перед аттестацией семинаров-практикумов по изучению законодательства, связанного с деятельностью органов местного самоуправления, а также тренингов для развития стрессоустойчивости.

Аттестация также показала, что некоторые муниципальные служащие по роду деятельности и функционалу являются техническими исполнителями. По данному вопросу проводится анализ функций структурных подразделений: их структура и функционал рассматриваются на штатной комиссии.

### Квалификационный экзамен

Помимо должностного роста на муниципальной службе возможно присвоение классного чина муниципальной службы.

Классные чины указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы (ст. 9<sup>1</sup> ФЗ № 25, ст. 5<sup>1</sup> Закона ХМАО – Югры № 113-оз). Постановлением главы города Сургута от 9 апреля 2010 г. № 15 утвержден порядок проведения квалификационного экзамена муниципальных служащих в органах местного самоуправления муниципального образования «городской округ город Сургут».

В соответствии с утвержденным Положением квалификационный экзамен проводится квалификационной комиссией органа местного самоуправления. В состав квалификационной комиссии включаются представители организаций в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с муниципальной службой. Привлечение независимых экспертов осуществляется на основе гражданско-правового договора.

Квалификационный экзамен проводится по решению работодателя, которое он принимает по собственной инициативе или по инициативе муниципального служащего (на основании заявления).

Квалификационный экзамен проводится по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года.

Для проведения квалификационного экзамена муниципальных служащих издается муниципальный правовой акт руководителя соответствующего органа местного самоуправления города, содержащий следующие положения:

- о формировании квалификационной комиссии;

- об утверждении графика проведения квалификационного экзамена;
- об утверждении списка муниципальных служащих, сдающих квалификационный экзамен;
- об утверждении формы проведения квалификационного экзамена;
- об утверждении экзаменационных вопросов по группам должностей в случае проведения квалификационного экзамена в форме индивидуального собеседования по экзаменационным билетам;
- об утверждении тем тестирования в случае проведения квалификационного экзамена в форме тестирования.

В графике проведения квалификационного экзамена указываются:

- наименование структурного подразделения органа местного самоуправления, в котором проводится квалификационный экзамен;
- список муниципальных служащих, сдающих квалификационный экзамен;
- дата, время и место проведения квалификационного экзамена;
- дата представления в квалификационную комиссию необходимых документов с указанием ответственных за их представление руководителей структурных подразделений органов местного самоуправления.

График проведения квалификационного экзамена доводится до сведения каждого муниципального служащего, сдающего квалификационный экзамен, не менее чем за один месяц до начала квалификационного экзамена.

Не позднее чем за две недели до начала квалификационного экзамена в квалификационную комиссию представляется отзыв о профессиональном уровне муниципального служащего и о возможности присвоения ему классного чина, подписанный руководителем структурного подразделения органа местного самоуправления, в котором муниципальный служащий замещает должность муниципальной службы.

Кадровая служба органа местного самоуправления не менее чем за неделю до начала квалификационного экзамена должна ознакомить каждого экзаменуемого муниципального служащего с представленным отзывом о его профессиональном уровне. Экзаменуемый вправе представить в квалификационную комиссию заявление о своем несогласии с отзывом.

При проведении квалификационного экзамена квалификационная комиссия оценивает знания, навыки и умения муниципальных служащих на основании экзаменационных процедур, включающих такие методы оценки профессионального уровня муниципальных служащих, как индивидуальное собеседование по экзаменационным билетам и (или) тестирование, содержащее общие вопросы по Конституции Российской Федерации, законодательству о местном самоуправлении, Уставу города Сургута, Кодексу профессиональной этики работников органов местного самоуправления города Сургута и вопросы, связанные с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности муниципальной службы.

Решение квалификационной комиссии принимается в отсутствие экзаменуемого муниципального служащего открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. В случае если непосредственный руководитель экзаменуемого муниципального служащего является членом комиссии, то на период проведения квалификационного экзамена его членство в этой комиссии приостанавливается. При равенстве голосов муниципальный служащий признается сдавшим квалификационный экзамен.

По результатам квалификационного экзамена в отношении муниципального служащего квалификационной комиссией выносятся одно из следующих решений:

- признать, что муниципальный служащий сдал квалификационный экзамен и рекомендовать его для присвоения классного чина;
- признать, что муниципальный служащий не сдал квалификационный экзамен.

Результат квалификационного экзамена заносится в экзаменационный лист муниципального служащего.

Результаты квалификационного экзамена направляются работодателю не позднее чем через семь рабочих дней после его проведения для принятия решения о присвоении классных чинов муниципальным служащим.

Муниципальный служащий, не сдавший квалификационный экзамен, может выступить с инициативой о проведении повторного квалификационного экзамена не ранее чем через шесть месяцев после проведения данного экзамена.

С 30 марта по 22 апреля 2011 г. был проведен квалификационный экзамен муниципальных служащих Администрации города и ее структурных подразделений.

Общее количество муниципальных служащих, сдававших квалификационный экзамен, составило 212 человек, из них 208 сдали экзамен.

### Ротация кадров

Согласно Толковому словарю *ротация* – поочередная замена руководителей с целью обновления управленческого аппарата и создания возможностей роста, повышения в должности. В соответствии с уставами большинства британских компаний ежегодно треть руководителей компании обязаны уйти в отставку (обычно это происходит на ежегодном собрании акционеров – *annual general meeting*). Таким образом, за счет ротации пребывание любого лица на посту директора не превышает трех лет. Однако покидающий свой пост директор может быть переизбран.

В соответствии со ст. 60 ФЗ № 25 одним из основных принципов и приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы является ротация гражданских служащих. Перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих, и порядок ротации утверждаются Президентом РФ. Однако сегодня на федеральном уровне отсутствуют нормативные акты, определяющие порядок и механизм ротации кадров гражданских служащих.

В число основных мероприятий планов по противодействию коррупции министерств и служб РФ включаются пункты об утверждении положения и внедрении в практику механизма ротации государственных гражданских служащих. Ожидаемым результатом ротации кадров является повышение эффективности деятельности по предупреждению возможных коррупционных рисков, а также формирование высокопрофессионального кадрового состава.

Для обеспечения ротации кадров необходимы не только формирование и эффективное использование кадрового резерва, но и организация стажировки муниципальных служащих как в иных органах местного самоуправления, так и в органах власти субъекта РФ за счет средств федерального бюджета и (или) бюджета субъекта Российской Федерации (путем предоставления соответствующих субсидий). В муниципальных образованиях доходная часть бюджета снижается каждый год, поэтому возможностей обучать муниципальных служащих становится все меньше, не говоря уже о стажировке. Полагаем важным закрепить в ФЗ № 25 понятия стажировки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки муниципальных служащих, а также установить порядок их прохождения либо предоставить полномочия субъектам РФ и органам местного самоуправления осуществлять правовое регулирование данного вопроса самостоятельно.

В 2008 г. Администрация Сургута неоднократно направляла в Правительство ХМАО предложения о внедрении механизмов ротации кадров в пределах территории автономного округа путем создания временных рабочих групп, финансируемых за счет средств регионального бюджета, с одной стороны, для обеспечения методической и практической помощи по вопросам местного самоуправления и муниципальной службы испытывающим кадровые проблемы территориям округа, а с другой – для организации профессионального роста и получения дополнительного опыта лицами, включенными

в эти рабочие группы. Это способствовало бы обеспечению единой политики в округе по многим вопросам, связанным с местным самоуправлением, а также ведению взвешенной комплексной работы с муниципальными кадровыми ресурсами. Однако до настоящего времени данные предложения остаются без внимания.

Вопросы ротации на муниципальной службе автономным округом обозначались в качестве задачи в нескольких нормативных актах. Например, согласно распоряжению Губернатора ХМАО – Югры от 30 июля 2008 г. № 371-рг «О развитии и повышении эффективности использования управленческих кадров в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» Управлению по вопросам кадровой политики Администрации Губернатора автономного округа в срок до 1 декабря 2008 г. было поручено подготовить и представить на рассмотрение Совета по вопросам государственной и муниципальной службы при Губернаторе автономного округа предложения, в том числе по нормативному регулированию методики ротации кадров между органами государственной власти округа, органами местного самоуправления муниципальных образований автономного округа и организациями, расположенными на территории округа. В целевой программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие государственной гражданской службы, муниципальной службы и резерва управленческих кадров в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2011–2013 годы» (см. постановление Правительства ХМАО – Югры от 9 октября 2010 г. № 243-п) в качестве одного из направлений заявлено внедрение эффективных технологий и методов кадровой работы, в том числе направленных на стимулирование, мотивацию и оценку деятельности, упорядочение и конкретизацию полномочий государственных гражданских и муниципальных служащих, повышение эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих, в частности посредством ротации. В мероприятия этой программы включено проведение эксперимента по внедрению механизмов ротации кадров на муниципальной службе, по которому ожидаемым результатом будет ротация 20 муниципальных служащих, повышение профессиональной компетентности руководителей.

К сожалению, данные решения по-прежнему остаются нереализованными.

**А. В. Рассохин\***

## **АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

*Рассматриваются актуальные вопросы реформирования государственной и муниципальной службы. Автор исследует различные модели государственной и муниципальной службы на примере Франции, Германии, США, их достоинства и недостатки.*

*Ключевые слова: опыт зарубежных стран, задачи реформ государственной службы в разных странах, модели государственной службы, централизованная закрытая модель, относительно децентрализованная закрытая модель, относительно децентрализованная открытая модель, децентрализованная открытая модель, достоинства и характерные черты моделей Франции, Германии, США*

*Topical issues of reforming of the public and municipal service are considered. The author investigates various models of the public and municipal service on the example of France, Germany, the USA, its merits and demerits.*

*Key words: experience of foreign countries, the aims of civil service reforms in different countries, the model of public service, a centralized closed model, a decentralized model, a centralized open model, a decentralized open model, advantages and features of models in France, Germany, the United States*

Анализ зарубежной практики дает возможность определить, какой опыт, какие концепции реформирования и в какой мере могут быть применены на российской почве, позволяет лучше понять логику реформирования отечественной модели государственной службы и определить пути повышения ее эффективности.

Начало последней «волны» реформирования государственной службы за рубежом пришлось на 90-е гг. XX в. Реформа государственной службы стала приоритетом для многих развивающихся и переходных государств. Они, как правило, осуществляли реформы, заимствуя отдельные элементы гражданской службы у наиболее развитых стран, пытаясь приспособить их к национальным особенностям. Реформы государственной службы обычно обуславливались стремлением решить текущие проблемы страны и по возможности стратегические задачи — создать службу, которая могла бы быстро адаптироваться к меняющимся внешним условиям.

По мнению ряда аналитиков, практически во всех государствах реформы государственной службы направлены на решение следующих задач:

- 1) поиск баланса между ролью политических назначений в системе гражданской службы и профессиональной внепартийной бюрократией;
- 2) достижение баланса между динамизмом государственной службы и ее стабильностью;
- 3) усиление открытости, демократичности гражданской службы, ее «отзывчивости» на потребности и интересы граждан и общества;

\* Рассохин Анатолий Васильевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и практики управления Уральской государственной юридической академии, почетный работник высшего профессионального образования РФ, заместитель председателя Правления — исполнительный директор Ассоциации «Уральский окружной ресурсный центр государственной и муниципальной службы» (Екатеринбург). E-mail: tipu@list.ru.

4) «менеджеризация» государственной гражданской службы, внедрение рыночных принципов в систему государственной гражданской службы (Великобритания, Италия, Нидерланды, Новая Зеландия и др.); создание неправительственных структур, заключающих с правительством на конкурсной основе контракты на исполнение той или иной государственной функции или оказание услуги;

5) расширение сферы проведения конкурсных экзаменов как при занятии должности, так и при продвижении по службе;

6) сокращение численности гражданских служащих, их льгот и привилегий при одновременном повышении их заработной платы и введении прогрессивной шкалы ее роста в зависимости от результатов их работы (Великобритания, Нидерланды, Южная Корея, США)<sup>1</sup>.

Несмотря на очевидные успехи реформ государственной службы в развитых странах, ни одна из масштабных реформ в переходных государствах (даже в наиболее развитых из них — Бразилии и Южной Корее) не завершилась полным успехом. Результаты реформы службы в Великобритании большинство экспертов оценивают негативно. В результате реформы произошло разрушение целостной системы государственной службы, были подорваны престиж и привлекательность государственной службы<sup>2</sup>. Ряд экспертов<sup>3</sup> справедливо замечают, что это связано с тем, что государственная служба в государстве не должна опережать реальное состояние общественных отношений и уровень развития общества, из которого она берет кадры и которым призвана руководить. В противном случае неизбежно либо полное отторжение внедренной модели государственной службы, либо заимствование лишь формальных аспектов государственной службы с их последующим искажением и приспособлением к реально существующим в стране общественным отношениям. В конечном счете это приводит к консервации имеющихся в стране недостатков под «прикрытием» проведенных реформ.

В настоящее время в научных кругах и среди юристов-практиков преобладают две точки зрения на приемлемую для России модель организации государственной гражданской службы. Одни считают необходимым принять открытую англосаксонскую модель (новый государственный менеджмент<sup>4</sup>), другие являются приверженцами закрытой модели, характерной для стран континентальной Европы. Каждая из этих моделей подразделяется еще на две в зависимости от формы государственного устройства, т. е. от того, в федеративном или унитарном государстве она применяется.

Таким образом, выделяются четыре модели государственной гражданской службы: *централизованная закрытая модель*, реализуемая в унитарном государстве; *относительно децентрализованная закрытая модель* (в федеративном государстве); *относительно децентрализованная открытая модель* (в унитарном государстве); *децентрализованная открытая модель* (в федеративном государстве)<sup>5</sup>.

### **1. Закрытая модель государственной гражданской службы**

В соответствии с закрытой моделью сформирована государственная гражданская служба в большинстве стран континентальной Европы. Она характеризуется:

1) субординационной организацией системы государственной службы, подробной нормативной регламентацией компетенции каждого уровня государственной службы;

2) «закрытой» системой подбора кадров на государственную гражданскую службу;

<sup>1</sup> Старовойтов А. В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. М., 2003.

<sup>2</sup> Грекова Ж. В. Реформирование государственной службы как политико-административный процесс (опыт Великобритании и США в контексте российских реалий): автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2001.

<sup>3</sup> Грекова Ж. В. Указ. соч.; Старовойтов А. В. Указ. соч.

<sup>4</sup> Грекова Ж. В. Указ. соч.; Старовойтов А. В. Указ. соч.

<sup>5</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.

3) высоким правовым и социальным статусом государственных служащих, при котором должностной рост, заработная плата и льготы в основном зависят от стажа государственной службы и занимаемой должности;

4) сложной процедурой увольнения государственных гражданских служащих.

### 1.1. Централизованная закрытая модель

Эту модель можно рассмотреть на примере Франции. Данная модель сформировалась в период Французской революции при Наполеоне I. Были провозглашены открытость государственной службы, служение общественным интересам, созданы система конкурсного отбора служащих, специальные учебные заведения для подготовки государственных служащих. В то же время преобладала тенденция к усилению служебной централизации, дисциплине, кастовости служащих.

Современная государственная гражданская служба Франции получила окончательное оформление к 1945 г.<sup>1</sup> В это время был создан специальный комитет по реформе государственной службы. Основной целью реформирования государственной службы являлось обеспечение демократичности и открытости. В 1946 г. был принят Закон об общем статусе чиновника, в котором установлена новая структура государственной службы, повышены социальные и правовые гарантии для государственных служащих. Государственным служащим разрешены забастовки, увольнение их стало возможным только на основании специального закона о сокращении персонала. Постепенное снижение уровня квалификации государственного аппарата, увеличение его численности, существенное отставание денежного содержания государственных служащих от заработной платы лиц, занятых в негосударственном секторе экономики, привели к падению престижа государственной службы.

Реформы 1981–1983 гг. были направлены на децентрализацию управления страной, повышение эффективности и результативности государственного аппарата. Итогом реформы стало принятие Закона от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях служащих и Закона от 11 января 1984 г., содержащих положения общего статута центральной государственной службы.

В дополнение к основным чертам закрытой модели государственной службы модели, сложившейся во Франции, присущи:

- 1) высокий уровень централизации, характеризующийся жестким контролем из центра за деятельностью государственных служащих в провинциях;
- 2) конкурсная система отбора кадров для государственной гражданской службы;
- 3) элитарность государственной службы, которая при конкурсной системе отбора поддерживается за счет «образовательной монополии» нескольких учебных заведений на подготовку государственных служащих.

### 1.2. Относительно децентрализованная закрытая модель

На основе этой модели построена государственная гражданская служба Германии. Одной из важнейших особенностей современного состояния государственной гражданской службы в ФРГ является существенная роль политических партий в решении кадровых вопросов и широкое развитие института политических назначений (принципов партийного «патронажа»).

Основополагающие нормативные правовые акты в сфере государственной службы были приняты в 1957–1985 гг.<sup>2</sup> К ним относятся: Закон о федеральных чиновниках от 14 июля 1953 г. (в ред. от 27 февраля 1985 г.), Рамочный закон о праве чиновников от 1 июля 1957 г. (в ред. от 27 февраля 1985 г.), Закон об окладах федеральных служащих от 27 июля 1957 г. (в ред. от 3 декабря 1998 г.).

<sup>1</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.

<sup>2</sup> Правовое регулирование в зарубежных странах: информ. обзор. М., 2003.

Характерные черты современной модели германской государственной гражданской службы:

- 1) высокая роль политических назначений в системе государственной гражданской службы;
- 2) разграничение компетенции в системе организации государственной гражданской службы по уровням управления;
- 3) многоступенчатая система отбора кадров для государственной службы из выпускников высших учебных заведений с наилучшей успеваемостью;
- 4) высокий социальный статус государственного гражданского служащего, существование института почетного чиновника;
- 5) полноценная система гарантий правовой и социальной защищенности служащего, принцип «пожизненного назначения»<sup>1</sup>.

## **2. Открытая модель государственной гражданской службы**

Такая модель характерна для англосаксонских стран. Основные ее черты:

- 1) отсутствие четко организованной системы нормативно-правового регулирования служебных отношений;
- 2) открытая конкурсная система набора кадров на государственную гражданскую службу;
- 3) зависимость оплаты труда и должностного роста от результатов работы государственного гражданского служащего;
- 4) упрощенная процедура увольнения.

### **2.1. Относительно децентрализованная открытая модель**

Такая модель действует в Великобритании. Масштабная реформа государственной службы<sup>2</sup> началась с программного доклада Норткота — Тревелияна британскому парламенту в 1854 г. В процессе реформы была унифицирована система государственной службы (введены три класса служащих: администраторы, исполнители и клерки), на службу пришли высококвалифицированные кадры. Завершением реформы можно считать введение в 1870 г. открытых конкурсных экзаменов, проводимых под наблюдением центральной экзаменационной комиссии (Комиссии по делам гражданской службы).

Программа конкурсных экзаменов составлялась на основе методик Оксфордского и Кембриджского университетов. Это привело к кастовому характеру государственной службы и господству не узких профессионалов, как в континентальной модели, а «джерналистов» — служащих с общим гуманитарным образованием.

В 1979 г. премьер-министр М. Тэтчер начала административную реформу<sup>3</sup> с сокращения расходов министерств и ведомств, в том числе за счет увольнения части государственных служащих. В 1988 г. была сформулирована программа «Следующие шаги», в соответствии с которой все правительственные учреждения были разделены на центры формирования политики и учреждения, исполняющие решения, которые были преобразованы в неправительственные организации (QUANGO), работающие с центрами формирования политики на основе договоров. Выбор QUANGO, наиболее подходящей для исполнения решения, осуществляется, как правило, на конкурсной основе. При этом государственная служба как таковая с сохранением единой тарифной сетки, привилегий, пенсионного обеспечения была сохранена лишь для служащих центров формирования политики, а в QUANGO широко распространилась служба по контракту. С одной стороны, данная реформа позволила сократить численность государственных служащих, объем их льгот и привилегий, повысить эффективность администрации. С другой стороны,

<sup>1</sup> Правовое регулирование в зарубежных странах: информ. обзор.

<sup>2</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.; Грекова Ж. В. Указ. соч.

<sup>3</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.

была разрушена целостная система правительственных кадров, подорваны престиж и привлекательность государственной службы, а заработная плата в QUANGO все равно осталась существенно меньшей, чем в частном секторе. Поэтому, несмотря на то что реформа М. Тэтчер была признана в целом удачной и «скопирована» в Нидерландах и Новой Зеландии, подводить окончательные итоги внедрения рыночных механизмов в рыночную по своей природе публично-служебную деятельность пока преждевременно<sup>1</sup>.

## 2.2. Децентрализованная открытая модель

Эта модель применяется в Соединенных Штатах Америки. В 60-х гг. XIX в. в США на федеральном уровне практически отсутствовала профессиональная бюрократия в европейском понимании. Большое распространение получила введенная в 1829 г. президентом Э. Джексонем «victor's spoils system»<sup>2</sup>: должности получали представители победившей партии. Большую популярность в конце XIX – начале XX в. получила точка зрения о необходимости введения в США «рациональной» модели государственной службы европейского образца. В 1883 г. в соответствии с Законом Пендлтона была разработана единая система должностей, окладов и квалификационных экзаменов для значительной части государственных служащих, что нанесло удар по «victor's spoils system». Актом прямого ограничения политической деятельности государственных служащих стал Закон Хэтча, принятый Конгрессом в 1939 г.: служащим было запрещено участвовать в избирательных кампаниях в любом качестве, а также использовать служебное положение в интересах какой-либо политической партии.

В 1960–1970-х гг. в США вновь доминирующей стала тенденция к «политизации» государственной службы.

В 1978–1979 гг. была проведена реформа государственной службы, в ходе которой был коренным образом изменен статус государственного служащего за счет принятия принципов «merit system» («системы заслуг»), введения регулярной аттестации и контроля результативности государственных служащих. Была упорядочена также система органов управления государственной службой: созданы Федеральное управление кадров и Совет по защите системы заслуг. Была учреждена система формирования высшей административно-политической элиты (Служба высших руководителей) для обеспечения кадрового резерва как для политических, так и для карьерных назначений (в 1994 г. она охватывала 7560 человек). В 1978 г. был принят Закон о гражданской службе, закрепивший результаты проведенных реформ<sup>3</sup>.

Характерные черты модели государственной гражданской службы в США:

1) высокая роль политических назначений в системе государственной гражданской службы;

2) наличие «системы заслуг»; зависимость оплаты труда и продвижения по службе от результатов работы государственного гражданского служащего;

3) высокая децентрализация системы государственной службы, что связано с наличием и федеральной государственной службы, и государственной службы субъектов федерации (законы субъектов федерации о государственной службе совпадают в общих чертах друг с другом и с законами федерации);

4) дифференциация в системе государственной гражданской службы: существуют публичные служащие, под которыми понимаются все работающие по найму в учреждениях США, правительственные служащие – высшие политические назначенцы, гражданские служащие – профессиональные несменяемые чиновники, составляющие до 60 % госслужащих.

<sup>1</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.; Грекова Ж. В. Указ. соч.

<sup>2</sup> Правовое регулирование в зарубежных странах: информ. обзор.

<sup>3</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.

В 1992 г. в США осуществлена «общенациональная проверка результатов деятельности», на основе чего в 1993 г. принят Закон о показателях и результатах деятельности органов государственной власти. В 1993–1999 гг. в США была проведена очередная реформа государственной службы, которой руководили не кадровые служащие, а политические назначенцы. Результатами реформы стало совершенствование критериев, по которым оценивается эффективность деятельности государственных служащих, и сокращение численности федеральных государственных служащих на 17 %<sup>1</sup>.

С учетом исторических корней русской государственной службы, а также традиционной близости правовых систем России, Германии, Франции есть основания полагать, что для нашей страны оптимален вариант системы государственной службы континентального образца<sup>2</sup> (стабильность государственной службы, высокий социальный статус государственного служащего, сложная процедура увольнения) с использованием отдельных элементов англосаксонской модели (открытость государственной службы, внедрение конкурсного механизма подбора кадров). Такой вариант позволил бы сохранить элементы преемственности и стабильности российской государственной службы.

<sup>1</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.

<sup>2</sup> Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996.

**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ  
К «РОССИЙСКОМУ ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»**

Главный редактор Издательского дома  
«Уральская государственная юридическая академия»  
*А. Н. Митин*

Редактор *О. Ю. Петрова*  
Дизайн обложки *И. М. Митрофанова*  
Компьютерная вёрстка *А. А. Холодилова*

Подписано к использованию 24.06.13.  
Уч.-изд. л. 4,59.  
Объем 5,26 МВ

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 1, п. 1 ч. 4 ст. 11  
Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ  
маркировке не подлежит

Издательский дом  
«Уральская государственная юридическая академия».  
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23.  
Тел.: 375-58-31, 374-32-35. E-mail: idom@list.ru