**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»**

*На правах рукописи*

**МУРАШКИНА**

**Анастасия Сергеевна**

# ИНСТИТУТ РОТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**Научный руководитель:**

кандидат юридических наук, доцент

**Малеванова Юлия Викторовна**

**Нижний Новгород – 2021**

## Оглавление

**Введение ..... 3**

**Глава 1. Теоретико-правовое регулирование института ротации на государственной гражданской службе ..... 19**

§ 1.1. Понятие, признаки, правовые основы ротации на государственной гражданской службе. ..... 19

§ 1.2. Правоотношения в сфере ротации: понятие, признаки, структура, особенности. ..... 44

§ 1.3. История развития института ротации на государственной гражданской службе. ..... 58

§ 1.4. Правовое регулирование института ротации по зарубежному законодательству о государственной гражданской службе. ..... 76

**Глава 2. Практическая реализация института ротации на государственной гражданской службе ..... 115**

§ 2.1. Ротация как способ противодействия коррупции на государственной гражданской службе. ..... 115

§ 2.2. Ротация как способ повышения эффективности государственной гражданской службы..... 150

§ 2.3. Развитие института ротации на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации..... 178

**Заключение ..... 197**

**Библиографический список ..... 213**

# Введение

**Актуальность темы исследования.** В последние годы федеральный законодатель уделяет большое внимание вопросам реализации на государственной гражданской службе Российской Федерации механизма ротации.

Нормы о ротации государственных гражданских служащих Российской Федерации закреплены в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[1] (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ, Закон о государственной гражданской службе).

При этом основой внедрения на государственной гражданской службе института ротации послужило принятие Федерального закона от 06.12.2011 № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»[2] (далее – Федеральный закон от 06.12.2011 № 395-ФЗ).

22.12.2018 вступил в силу Федеральный закон от 11.12.2018 № 461-ФЗ «О внесении изменений в статью 23 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и статьи 52 и 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с совершенствованием механизма ротации государственных гражданских служащих»[3] (далее – Федеральный закон от 11.12.2018 № 461-ФЗ), направленный на совершенствование механизма ротации; в 2012 году Минтрудом России подготовлены методические рекомендации по организации и проведению ротации федеральных государственных гражданских служащих, которые регулярно обновляются.

В настоящее время механизм ротации применяется также в отношении военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, сотрудников

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
[2] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 50. – Ст. 7337.
[3] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 51. – Ст. 7858.

уголовно-исполнительной системы, сотрудников органов принудительного исполнения.

Нормы о ротации вводятся законодателем исключительно с благими намерениями: это и предотвращение профессионального выгорания, и способ построить карьеру, и служебная необходимость, и, конечно же, противодействие коррупции.

В то же время невозможно не отметить, что в своем стремлении усовершенствовать систему государственной службы, очистить ее от потенциальных коррупционеров и лиц, не заинтересованных в службе Отечеству, не «горящих» ею, федеральный законодатель не отличается системностью и последовательностью. Нормы о ротации государственных служащих на государственной службе различных видов, несмотря на то, что преследуют схожие цели, различаются, причем порой существенно. Отличия проявляются в категориях должностей, по которым проводится ротация, в порядке, условиях и сроках ее проведения. В связи с этим требуют дополнительного анализа особенности правового регулирования вопросов ротации на государственной службе различных видов.

Наряду с этим актуальность темы настоящего исследования обусловлена следующим.

1) Существующей в настоящее время потребностью в создании эффективной государственной системы борьбы с коррупцией в органах власти. Наряду с регулярным мониторингом эффективности и совершенствованием мер юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений, организацией антикоррупционной пропаганды и проведением мероприятий по антикоррупционному просвещению граждан, в том числе в среде государственных служащих, перспективным направлением противодействия коррупции является также использование в кадровой работе органов государственной власти новых технологий, в том числе применение механизма ротации государственных гражданских служащих. Кроме того, проработка ряда правовых

и организационных вопросов проведения ротации гражданских служащих предусмотрена паспортом приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности», утвержденного протоколом заседания проектного комитета от 24.04.2018 № 3[1].

2) Непосредственной взаимосвязью эффективности государственной гражданской службы Российской Федерации с необходимостью совершенствования системы управления кадровым составом, повышением качества его формирования, а также с непрерывным поиском современных и результативных подходов, обеспечивающих качественное осуществление государственного управления. При этом совершенствование системы государственного управления в целом неразрывно связано с деятельностью органов государственной власти, а следовательно, – с профессиональным развитием гражданских служащих и постоянным совершенствованием ими своего профессионального мастерства. И в этом процессе далеко не последнюю роль играет реализация механизма ротации, на что на законодательном уровне регулярно обращается внимание (например, в федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 261[2], в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»[3], а также в Указе Президента Российской Федерации от 11.08.2016 № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы»[4]).

---

[1] Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_298286/ (дата обращения: 17.05.2021).
[2] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 11. – Ст. 1277.
[3] Собрание законодательства Российской Федерации – 2012. – № 19. – Ст. 2338.
[4] Собрание законодательства Российской Федерации – 2016. – № 33. – Ст. 5165.

Вышеизложенное указывает на то, что в настоящее время вопросы ротации государственных гражданских служащих находятся в поле зрения федерального законодателя.

Изучение теоретических вопросов, а равно выявление актуальных практических проблем, связанных с введением и применением института ротации, позволит найти пути совершенствования института ротации как средства борьбы с коррупцией на государственной гражданской службе и повышения эффективности последней.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Вопросы, связанные непосредственно с ротацией кадров на государственной гражданской службе Российской Федерации, являлись предметом исследования следующих специалистов в области науки административного права и государственной службы: Ю.М. Буравлев, Н.Н. Горшков, А.А. Гришковец, Г.И. Калинин, П.Н. Кобец, Д.И. Ковтков, В.А. Козбаненко, Л.А. Ломакина, А.Ф. Ноздрачев, В.В. Попова, С.Е. Прокофьев, А.В. Сороко, А.М. Терехин, С.Е. Чаннов, Т.В. Щукина и др.

При подготовке настоящей работы автор учитывал также труды зарубежных исследователей по вопросам ротации персонала, в том числе на государственной службе: Carl Böhret, Carsten Brenski, Martin-Peter Oertel, Kathrin Böck, Jörger Gernot, Klaus Völkel, Carsten Stark, Reiner Chwoyka.

Несмотря на то, что законодательство Российской Федерации в сфере ротации гражданских служащих является достаточно развитым, следует отметить, что комплекс вопросов, связанных с административно-правовым регулированием данного института, недостаточно полно исследован. Кроме того, с 2011 года (после принятия и вступления в силу Федерального закона от 06.12.2011 № 395-ФЗ, закрепившего механизм проведения ротации на гражданской службе) не предпринималось ни одного комплексного монографического или диссертационного исследования по юридической специальности, посвященного рассматриваемой теме. Существующие в настоящее время отдельные научные статьи, а также отдельные главы

диссертационных исследований, посвященных более общим вопросам государственной службы, не позволяют в полной мере дать характеристику указанному институту, оценить целесообразность его введения, выявить достоинства и недостатки законодательного закрепления механизма проведения ротации на государственной гражданской службе Российской Федерации.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения в сфере ротации государственных гражданских служащих Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются правовые нормы, регламентирующие государственно-служебные правоотношения, связанные с организацией и проведением ротации, материалы правоприменительной (в том числе судебной) практики; научные труды по вопросам правового регулирования института ротации и его практического функционирования.

**Основной целью** диссертационного исследования является разработка на основе анализа доктринальных источников, экспертных оценок и складывающейся правоприменительной практики теоретических положений об институте ротации государственных гражданских служащих, а также подготовка научно обоснованных и практико-ориентированных предложений по внесению изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели представляется необходимым решить в том числе следующие **задачи**:

1) определение сущности и содержания понятия «ротация», его основных признаков;

2) исследование ротации как административной процедуры, как способа противодействия коррупции на гражданской службе, а также как средства профессионального развития гражданских служащих;

3) классификация видов ротации на гражданской службе;

4) анализ правоотношений в сфере ротации как вида административно-правовых отношений;

5) изучение исторического (в России и в мире) и современного зарубежного опыта правового регулирования и практического применения ротации гражданских служащих;

6) анализ существующих и моделирование новых правовых подходов к регулированию института ротации гражданских служащих.

**Методологическую основу** диссертационного исследования составляет диалектический метод научного познания. Так, институт ротации государственных гражданских служащих рассматривается в динамике, в развитии, в системной взаимосвязи с иными государственно-служебными институтами (например, прохождения и прекращения гражданской службы), в том числе в контексте его влияния на противодействие коррупции и эффективность гражданской службы.

Настоящее исследование базируется также на использовании исторического, сравнительно-правового, социологического методов, с помощью которых автор анализирует исторические примеры реализации механизма ротации в государственном управлении, зарубежный опыт применения механизма кадровой ротации на государственной службе, выявляет отношение государственных гражданских служащих Российской Федерации к проведению ротации на гражданской службе, изучает мнение профессионального сообщества относительно эффективности рассматриваемого института и перспектив его дальнейшего развития.

Наряду с этим с целью оценки существующего механизма ротации государственных гражданских служащих Российской Федерации, а также формулирования и обоснования возможных направлений совершенствования правового регулирования ротации на государственной гражданской службе, в том числе субъектов Российской Федерации, автором при подготовке настоящего диссертационного исследования применены системный и формально-логический методы научного исследования, а также методы анализа и синтеза, толкования правовых норм.

**Теоретической основой исследования** послужили труды по общей теории государства и права, истории права, теории менеджмента, административному праву и иным отраслям права следующих ученых и практиков: Ю.Е. Аврутина, С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, А.М. Боброва, К.В. Давыдова, М.Б. Добробабы, В.А. Дятлова, О.С. Иоффе, Н.М. Карамзина, В.А. Козбаненко, Е.В. Лупарева, Н.И. Матузова, Р.Т. Мухаева, Т. Моммзена, Е.Е. Некрасова, Е.В. Охотского, И.А. Покровского, Б.В. Россинского, С.В. Рыбак, С.М. Соловьева, Ю.Н. Старилова, В.В. Травина, С.Е. Чаннова, Т.В. Щукиной и других. Также для обоснования положений представленного исследования, в том числе с позиций значимости ротации как антикоррупционного инструмента и как способа повышения эффективности гражданской службы значение имели работы Л.А. Абашиной и Н.С. Гончарук, Ю.М. Буравлева, Н.Н. Горшкова, А.А. Гришковца, Г.И. Калинина, П.Н. Кобец, Д.И. Ковткова, Л.А. Ломакиной, Ю.В. Малевановой, А.Ф. Ноздрачева, В.В. Поповой, С.Е. Прокофьева, Б.В. Россинского, В.В. Солодова и Е.В. Михайловой, А.В. Сороко, А.М. Терехина, Е.Г. Усова, В.П. Уманской, Д.В. Ходукина, Т.В. Щукиной.

Следует отметить, что ротация как кадровая технология государственного управления ранее являлась предметом социологического и экономического диссертационных исследований, что, во-первых, свидетельствует о комплексном характере данного института, а во-вторых, подтверждает интерес к данной теме представителей различных научных специальностей. В частности, важный вклад в детализацию проблематики настоящего научного исследования внесла диссертация Д.В. Степанкова на тему управления ротацией кадров государственной гражданской службы Российской Федерации.

Тем не менее, следует констатировать, что многие аспекты рассматриваемой темы, в том числе вопросы законодательного регулирования ротации на государственной гражданской службе Российской

Федерации, остаются освещенными схематично, без достаточной аргументации и являются дискуссионными, в связи с чем нуждаются в дополнительном анализе и проработке.

**Эмпирическую базу исследования** составляют:

1) материалы судебной практики по вопросам обжалования нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регламентирующих порядок и особенности организации и проведения ротации гражданских служащих (6 судебных решений, вынесенных Хабаровским краевым судом, Псковским областным судом, Сахалинским областным судом, Верховным Судом Российской Федерации);

2) статистические и аналитические материалы Минюста России за период с 2015 по 2019 г., в которых представлены сведения об общем числе государственных гражданских служащих:

– подлежащих ротации в соответствующем году;

– ротированных в соответствии с утвержденным планом;

– отказавшихся от замещения должности гражданской службы в порядке ротации;

3) результаты опроса 212 государственных гражданских служащих Минюста России, Минпромторга России, Минздрава России, ФССП России, ФАС России, а также судов по вопросам эффективности ротации как средства противодействия коррупции и как средства профессионального развития; целесообразности расширения перечня гражданских служащих, которые могут принимать участие в ротационных процедурах, и случаев, в которых такое участие возможно; готовности опрошенных принять личное участие в ротационных процедурах при наличии такой возможности; выявления возможных стимулов и барьеров широкой реализации механизма ротации на государственной гражданской службе Российской Федерации;

4) личные беседы с лицами, замещающими должности государственной гражданской службы различных категорий и групп должностей.

**Научная новизна исследования** состоит в определении теоретических основ правового регулирования ротации гражданских служащих с учетом имеющихся научных разработок, в выявлении и формулировании с учетом накопленного практического опыта реализации ротации конкретных проблем, возникающих в связи с ее проведением, осуществлении подробного анализа практики организации ротации в субъектах Российской Федерации, а также разработке предложений и рекомендаций по внесению изменений в действующие правовые нормы.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие новые или имеющие элементы новизны положения:**

1) С точки зрения теории разделения властей обоснованы два подхода к определению понятия «ротация»: широкий и узкий. Под ротацией в широком смысле понимается поочередное замещение различными лицами (государственными служащими, лицами, замещающими государственные должности) одной и той же должности (вне зависимости от того, в государственном органе какой ветви власти она учреждена) в связи с установленным законодательством ограниченным сроком полномочий по ней. В свою очередь, ротация в узком смысле реализуется только в системе органов исполнительной власти в соответствии с установленным законом порядком. Ротация государственных гражданских служащих является ротацией именно в узком смысле.

2) Показано, что ротация государственных гражданских служащих носит многоаспектный, многоцелевой характер. Несмотря на то, что в Федеральном законе № 79-ФЗ закреплены две цели применения ротации (противодействие коррупции и повышение эффективности гражданской службы), только ими она не исчерпывается. Анализ зарубежного опыта регулирования ротации свидетельствует о том, что ротация направлена на достижение большего количества полезных эффектов, чем это предусмотрено сегодня в российском законодательстве. В связи с этим предлагается расширить перечень целей ротации, включив в него также

профессиональное развитие и совершенствование управленческих компетенций государственных гражданских служащих, эффективное использование их профессионального и управленческого опыта, повышение кадрового потенциала государственных органов и их структурных подразделений, повышение карьерной мотивации, а также подготовку руководящих кадров и замещение вакантных должностей.

3) В зависимости от категории гражданских служащих, замещающих ротационные должности, представлена классификация ротации на обязательную (проводимую в обязательном порядке в отношении руководителей территориальных органов) и факультативную (проводимую по усмотрению федерального органа исполнительной власти в отношении гражданских служащих, замещающих в территориальных органах соответствующих федеральных органов исполнительной власти иные должности категории «руководители»). При этом принцип выделения ротационных должностей в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, обоснован с позиции риск-ориентированного подхода, предусматривающего распределение должностей в территориальных органах по группам высокого (руководители территориальных органов), среднего (иные должности категории «руководители») или низкого рисков (прочие должности гражданской службы).

4) Обоснована целесообразность исключения из статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ нормы, регламентирующей возможность осуществления ротации в центральных аппаратах федеральных органов государственной власти, ввиду ее низкого правоприменительного потенциала. Одновременно в целях противодействия коррупции в отношении гражданских служащих центральных аппаратов также предложено применять риск-ориентированный подход, руководствуясь которым следует предусмотреть на законодательном уровне обязательное заключение с гражданскими служащими, замещающими должности

категории «руководители» в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю (надзору), по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом, а также в иных федеральных органах государственной власти, если соответствующие служащие категории «руководители» курируют направление по выдаче разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности, а также по организации и проведению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, служебных контрактов на определенный срок, который может быть аналогичен сроку замещения должностей, по которым предусматривается ротация.

5) Обоснована необходимость распространения действия механизма ротации на гражданских служащих, замещающих должности категории «специалисты», в целях обеспечения формирования высокопрофессионального кадрового состава гражданской службы, а также реализации поставленной Президентом Российской Федерации задачи по расширению использования механизма ротации применительно к гражданским служащим большинства категорий и групп должностей гражданской службы. Данный подход позволит использовать потенциал ротации в том числе как средства профессионального развития, профессионального обучения и подготовки гражданских служащих рассматриваемой категории. Одновременно при организации переводов заинтересованных гражданских служащих в порядке ротации в другое структурное подразделение того же государственного органа либо в другой государственный орган рекомендуется использовать механизм «круговой» ротации, то есть сохранять возможность возврата в первоначальное структурное подразделение (государственный орган), в том числе на вышестоящую должность, по истечении срока замещения ротационной должности.

6) Аргументируется целесообразность увеличения срока замещения ротационной должности до шести лет. Такой подход будет способствовать

унификации норм о ротации, предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе, службе в органах внутренних дел, органах принудительного исполнения и в уголовно-исполнительной системе, а также обеспечению стабильности государственной гражданской службы и максимальному учету интересов гражданских служащих, замещающих ротационные должности, и членов их семей.

7) В целях предотвращения увольнения с гражданской службы высококвалифицированных кадров приводится необходимость внесения в законодательство Российской Федерации изменений, предоставляющих гражданским служащим дополнительные гарантии в связи с их ротацией. Такие гарантии должны быть направлены на устранение барьеров, связанных с переводом гражданского служащего к новому месту службы (в том числе путем предоставления несовершеннолетним детям гражданского служащего преимущественного права на поступление в школы и дошкольные образовательные учреждения, а супругу (супруге), не являющимся гражданскими служащими, – преимущественного права при прочих равных условиях на поступление на работу в государственные организации и на оставление на работе в государственных организациях при сокращении численности или штата работников (по аналогии с положениями части 6 статьи 10 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»[1]).

8) Представлена авторская позиция о соотношении ротации гражданских служащих и служебных стажировок, которые рассматриваются как две взаимодополняющие формы профессионального развития гражданских служащих. Разграничение данных понятий предлагается осуществлять на основе таких критериев, как системность осуществления, временные рамки, механизм и правовые последствия реализации, цели применения. Так, ротацию предлагается проводить в порядке перевода на иную должность гражданской службы, на регулярной, системной, плановой

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 22. – Ст. 2331.

основе, на длительный период, с целью противодействия коррупции, профессионального развития гражданских служащих и повышения эффективности гражданской службы. В отличие от ротации служебная стажировка преследует исключительно цели профессионального развития конкретного гражданского служащего, направлена на изучение передового опыта в соответствующей области профессиональной служебной деятельности, реализуется в течение относительно короткого периода времени без изменения существенных условий служебного контракта. При этом обосновано, что в рамках организации мероприятий по профессиональному развитию гражданских служащих целесообразно сочетать применение в их отношении нескольких кадровых технологий, в том числе замещение гражданским служащим ротационной должности в конкретном структурном подразделении государственного органа по итогам прохождения служебной стажировки в нем.

9) Обосновывается необходимость предоставления гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы категории «специалисты», прошедшим процедуру ротации, преимущественного права на замещение вышестоящей должности (в том числе категории «руководители»). Таких служащих предлагается включать в кадровый резерв соответствующего федерального органа исполнительной власти в случае положительной оценки их профессиональных, деловых и личных качеств по результатам ротации. Учитывая, что в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 60 Федерального закона № 79-ФЗ ротация гражданских служащих является одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы, указанное дополнительное основание включения гражданских служащих в кадровый резерв будет способствовать сохранению на государственной службе заинтересованных в ней служащих, а также мотивировать их к прохождению процедуры ротации, поскольку ясно обозначит перспективы должностного роста.

10) По итогам анализа законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области государственной гражданской службы сформулирован вывод о неоднородности правового регулирования ротационных правоотношений, которое в одних субъектах Российской Федерации характеризуется полнотой и достаточностью, а в других – полным его отсутствием. Наряду с этим показано различие подходов к конструированию региональных правовых норм о ротации гражданских служащих – как с содержательной точки зрения, так и с позиций юридической техники; произведена классификация субъектов Российской Федерации по группам в соответствии с принятыми ими подходами к правовому регулированию вопросов ротации на государственной гражданской службе. На основе проведенного анализа, учитывая положения пункта 2 статьи 4 Федерального закона № 79-ФЗ о единстве правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, сформулирована задача по гармонизации законодательства субъектов Российской Федерации в сфере ротации гражданских служащих как между собой, так и с федеральным законодательством Российской Федерации. Кроме того, представлено предложение по расширению нормативного регулирования вопросов ротации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, в том числе имеющегося на федеральном уровне, посредством предоставления субъектам Российской Федерации права заключать соглашения о «внешней» ротации должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретическое значение диссертации состоит в комплексности административно-правовой характеристики как действующего, так и перспективного правового регулирования вопросов организации и проведения ротации государственных гражданских служащих. В работе предложен авторский подход к определению сущности и содержания

ротации гражданских служащих; рассмотрены вопросы, связанные с соотношением понятий «ротация», «перевод», «перемещение» на гражданской службе, понятий «ротация» и «административная процедура», а также понятий «ротация» и «служебная стажировка». Наряду с этим проведены исторический и сравнительно-правовой анализ подходов к реализации механизма ротации на государственной гражданской службе России и зарубежных стран.

Практическое значение диссертации определяется тем, что основные выводы и предложения, полученные в результате проведенного исследования, могут быть использованы:

– при проведении дальнейших научных исследований по проблемам правового регулирования и практики применения ротации на гражданской службе;

– в законотворческой деятельности по совершенствованию нормативно-правовой базы по вопросам организации и проведения ротации на гражданской службе;

– в образовательной деятельности в рамках преподавания курсов «Административное право» и «Государственная служба в Российской Федерации».

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы, полученные в ходе диссертационного исследования, отражены в одиннадцати научных работах, пять из которых опубликованы в научных журналах, включенных в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК России для опубликования основных положений диссертационных исследований.

Результаты исследования в виде докладов и сообщений были представлены на различных конкурсах, круглых столах, форумах, а также научно-практических конференциях всероссийского и международного уровня, в числе которых: VII Саратовские правовые чтения «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (международная научно-

практическая конференция) (Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 29-30 сентября 2016 г.), XIII Международная научно-практическая конференция «Державинские чтения» (Казань: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Казанский (Приволжский) федеральный университет (КФУ), 20-22 сентября 2017 г.), круглый стол, приуроченный к Международному дню борьбы с коррупцией (Москва: Московское межрегиональное следственное управление на транспорте Следственного комитета Российской Федерации, 5 декабря 2017 г.), Форум молодых законодателей и экспертов «Стратегия развития: вызов молодым» (Москва: Корпоративный университет Сбербанка, Государственная Дума, Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, 13-15 декабря 2018 г.); Конкурс на соискание Германо-российской юридической премии за 2019 год (Германо-российская ассоциация юристов (ГРАЮ), 31 марта 2019 г.); I Всероссийская научно-практическая конференция «Новые вехи в развитии административного и административно-процессуального права» (Москва: Национальный университет «Высшая школа экономики», 11 апреля 2019 г.), II Всероссийская научно-практическая конференция «Новые вехи в развитии административного и административно-процессуального права» (Москва: Национальный университет «Высшая школа экономики», 23 апреля 2020 г.).

**Структура диссертационного исследования** определена в соответствии с целью и задачами работы и состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и библиографического списка.

# Глава 1. Теоретико-правовое регулирование института ротации на государственной гражданской службе

## § 1.1. Понятие, признаки, правовые основы ротации на государственной гражданской службе.

По своему происхождению слово «ротация» является латинским: оно восходит к термину «rotatio», обозначающему в переводе с латинского «круговое (вращательное) движение»[1].

В различных литературных источниках термин «ротация» определяется по-разному. В частности, как поочередное пребывание в какой-либо должности, обновление состава какого-нибудь органа; чередование, смена[2], как последовательное постепенное перемещение элементов какой-либо структуры с места на место, членов какого-либо коллектива с должности на должность[3], как постепенное последовательное замещение состава какого-либо органа власти, управленческой структуры и т.п.[4], как постоянное

---

[1] Современный словарь иностранных слов: Ок. 20 000 слов. – 3-е изд., стер. – М.: Рус. яз., 2000. С. 537.

[2] См., напр.: Толковый словарь русского языка: Ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов; Под ред. проф. Л.И. Скворцова. – 28-е изд., перераб. – М.: Мир и Образование, 2016. С. 1026; Комлев Н.Г. Словарь иностранных слов. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. С. 310; Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Рус.яз., 2000. Т. 2: П-Я. С. 520.

[3] См., напр.: Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред-р С.А. Кузнецов, СПб: «НОРИНТ», 2008. С. 1131; Российский энциклопедический словарь: В 2 кн. – / Гл. ред.: А.М. Прохоров. – М.: Большая Российская энциклопедия, 2001. Кн. 2: Н-Я. С. 1350.

[4] Васюкова И.А. Словарь иностранных слов: ок. 5000 слов / И.А. Васюкова. – М.: Астрель: АСТ: Транзиткнига, 2005. С. 824.

обновление состава представительных органов и их функций с целью предотвращения их бюрократизации[1].

В настоящее время процедура ротации используется как эффективная технология управления кадровым составом организации в целях обучения персонала, противодействия устареванию знаний у специалистов, а также их продвижения по службе.

В связи с этим ротацию можно охарактеризовать как принцип работы с кадровым составом организации, состоящий в последовательном передвижении работников с одной должности на другую с целью повышения уровня их профессионализма, продвижения по службе и иных целях.

В научной литературе понятие ротации традиционно рассматривается в узком и широком смыслах.

Так, под ротацией в узком смысле принято понимать передвижение работников на равнозначные должности в рамках одной организации (так называемые горизонтальные передвижения, при которых не происходит повышения или понижения в должности).

Например, согласно определению, предложенному В.В. Травиным и В.А. Дятловым, ротация представляет собой назначение работника («по горизонтали») на должность одного должностного уровня, как правило, с дополнительными мотивациями морального и материального порядка[2].

Похожее определение ротации в узком смысле сформулировано А.М. Терехиным, характеризующим ее как «плановое горизонтальное перемещение работника с одного рабочего места на другое в пределах одной организации, предпринимаемое для ознакомления работников с различными производственными задачами организации, выявления его способностей

---

[1] Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. Редактор-координатор – академик РАН Г.В. Осипов. – М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1998. С. 307.

[2] Травин В.В., Дятлов В.А. Менеджмент персонала предприятия: учебно-практическое пособие – 5-е изд. – М.: Дело. – 2003. С. 84.

к тому или иному виду деятельности, имеющее конечную цель – продвижение этого работника по карьерной лестнице в этой организации»[1].

В свою очередь, понятие «ротация» в широком смысле включает в себя как горизонтальные, так и вертикальные передвижения работников (на выше- и нижестоящие должности), которые не ограничиваются рамками одной организации.

Например, А.М. Терехиным предложено следующее «широкое» определение понятия «ротация» – это «и горизонтальное, и вертикальное «перемещение работников в пределах как одной, так и нескольких организаций, как со сменой места жительства работника, так и без нее»[2].

Следует отметить, что все приведенные выше определения рассматриваемого понятия в узком и широком смысле в большей степени относятся к ротации как кадровой технологии управления персоналом в коммерческой организации (где такая технология весьма активно и результативно используется) и не вполне соотносятся с понятием ротации на государственной службе (например, по уровню перемещений, по кругу лиц, по территориальному и целевому признакам).

Государственно-служебные правоотношения и отношения, возникающие в процессе осуществления трудовой деятельности в коммерческих организациях, существенно отличаются по характеру (первые являются публично-правовыми, вторые – отношениями частноправового характера), что обусловливает наличие определенной специфики в применении на государственной службе и в кадровом менеджменте одних и тех же кадровых технологий и практик, а также существование различных подходов к их научной трактовке.

Ротацию на государственной службе также можно рассматривать в широком и узком значениях. При этом разграничение соответствующих

---

[1] Терехин А.М. Ротация военнослужащих в Вооруженных Силах Российской Федерации: сущность, правовые проблемы, принципы // Право в Вооруженных Силах. – 2009. – № 8. С. 44-45.
[2] Там же. С. 45.

понятий предлагается проводить с точки зрения теории разделения властей (с учетом государственных органов и государственных должностей, непосредственно не относимых Конституцией Российской Федерации ни к одной из основных ветвей власти).

Так, **в широком смысле** понятием ротации охватываются кадровые перестановки в любых государственных органах, независимо от того, к какой ветви власти – исполнительной, законодательной или судебной – они относятся. В этой связи представляется возможным определить ротацию государственных служащих в широком смысле как поочередное замещение различными лицами одной и той же должности в связи с установленным законодательством ограниченным сроком полномочий по данной должности. Иными словами, понятие ротации в широком смысле предполагает регулярную сменяемость должностных лиц (государственных служащих; лиц, замещающих государственные должности).

Соответственно, ротационными в широком смысле являются, например, следующие должности:

1) Президент Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет. Одновременно частью 3 этой же статьи предусмотрено правило о невозможности одному и тому же лицу занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков.

2) депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Срок полномочий депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации совпадает со сроком полномочий самой Государственной Думы соответствующего созыва, установленным статьей 96 Конституции Российской Федерации, согласно которой Государственная Дума избирается сроком на пять лет.

3) сенатор Российской Федерации.

Здесь важно отметить, что в результате вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»[1] порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был подвергнут корректировке.

Так, согласно части 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации (с учетом положений проекта федерального закона № 1048141-7 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»[2] в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации (по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти) – на срок полномочий соответствующего органа; Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий (в случае принятия им такого решения) – пожизненно; до 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, – сроком на шесть лет (за исключением назначенных пожизненно).

4) федеральные министры.

Назначение федеральных министров на должность и освобождение их от должности осуществляется Президентом Российской Федерации (пункты «д» и «д[1]» статьи 83 Конституции Российской Федерации). Срок полномочий федеральных министров совпадает со сроком полномочий Правительства Российской Федерации, в состав которого они входят.

5) Генеральный прокурор Российской Федерации.

Согласно пункту 5 статьи 12 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»[3] (далее – Федеральный

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

[2] Законопроект № 1048141-7 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности [Офиц. сайт]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1048141-7 (дата обращения: 06.12.2020).

[3] Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

закон «О прокуратуре Российской Федерации») срок полномочий Генерального прокурора Российской Федерации составляет пять лет. В то же время следует признать, что закрепленный указанным Федеральным законом принцип ротации Генерального прокурора Российской Федерации носит декларативный характер, поскольку пункт 5.1 статьи 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» допускает возможность неоднократного назначения одного и того же лица на должность Генерального прокурора Российской Федерации.

Пятилетний срок полномочий установлен также в отношении прокуроров субъектов Российской Федерации, военных и других специализированных прокуроров, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации (статья 15.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), а также в отношении прокуроров городов, районов, приравненных к ним военных и других специализированных прокуроров (статья 16 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). При этом по представлению Генерального прокурора Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе продлить полномочия прокуроров субъектов Российской Федерации и прокуроров, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации, на срок до пяти лет. На такой же срок Генеральный прокурор Российской Федерации вправе продлить полномочия прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров.

Следует также отметить, что приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 20.02.2013 № 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации»[1] (далее – Приказ от 20.02.2013 № 80) предусматривается включение в резерв кадров для выдвижения на руководящие должности

---

[1] Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 20.02.2013 № 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации [Офиц. сайт]. URL: https://genproc.gov.ru/upload/anticor/oon/801.pdf (дата обращения: 17.03.2020).

наиболее опытных, профессионально подготовленных, инициативных работников, обладающих организаторскими способностями, добросовестно исполняющих возложенные на них обязанности, требования к служебному поведению и готовых при необходимости к переезду в другую местность для прохождения дальнейшей службы (пункт 2.2 Приказа от 20.02.2013 № 80).

Наряду с этим в соответствии с пунктом 2.3 Приказа от 20.02.2013 № 80 необходимо практиковать ротацию руководителей прокуратур, находящихся в должности более десяти лет, рассматривая в каждом конкретном случае вопрос об их перемещении с учетом профессиональных и деловых качеств, а также личных обстоятельств, что необходимо как в целях профилактики коррупционных правонарушений, так и для повышения эффективности деятельности органов прокуратуры. При этом при решении вопросов о назначении руководителей органов прокуратуры на вышестоящие должности или о переводе их на службу в другую прокуратуру в порядке ротации следует знакомиться с организацией их работы, личным вкладом в совершенствование стиля и методов руководства. В целях повышения профессионального уровня вновь назначенных прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур по истечении, как правило, шести месяцев службы следует обеспечивать прохождение ими стажировки в подразделениях вышестоящих прокуратур (пункт 2.4Приказа от 20.02.2013 № 80).

6) руководители следственных отделов и следственных отделений Следственного комитета Российской Федерации по районам, городам и приравненных к ним, в том числе специализированных, следственных отделов Следственного комитета Российской Федерации; руководители главных следственных управлений и следственных управлений Следственного комитета Российской Федерации по субъектам Российской Федерации (в том числе их подразделений по административным округам) и приравненных к ним специализированных следственных управлений и следственных отделов Следственного комитета Российской Федерации.

Частями 6 и 7 статьи 16 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»[1] предусмотрено правило о назначении указанных руководителей на срок не более пяти лет, при этом пребывание в занимаемой должности более двух сроков подряд не допускается.

7) высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Указанные должностные лица избираются гражданами Российской Федерации или депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на срок не более пяти лет и не могут замещать должность более двух сроков подряд. Срок полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации определяется конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и исчисляется со дня их вступления в должность (пункт 5 статьи 18 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[2]).

8) административные должности в судах.

В соответствии со статьей 6.1 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»[3] сроком на шесть лет назначаются Председатель Верховного Суда Российской Федерации и его заместители; председатели и заместители председателей кассационных судов общей юрисдикции, апелляционных судов общей юрисдикции, кассационного военного суда, апелляционного военного суда, верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, военных судов; председатели и заместители председателей

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 15.
[2] Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
[3] Российская газета. – 1992. – 29 июля.

арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, арбитражных судов субъектов Российской Федерации, специализированных арбитражных судов; председатели и заместители председателей районных судов.

В свою очередь, ротация государственных служащих **в узком смысле** реализуется только в органах исполнительной власти в соответствии с установленным законом порядком.

Так, законодательством Российской Федерации предусмотрено проведение ротации в отношении:

1) федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции (осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ);

2) дипломатических работников МИДа России (осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации»[1] и приказом МИДа России от 14.05.2013 № 7016 «Об утверждении Положения о порядке ротации дипломатических работников Министерства иностранных дел Российской Федерации»[2]). При этом необходимо отметить, что в данном случае выделение отдельным пунктом ротации дипломатических работников МИДа России, которые также являются государственными гражданскими служащими, не означает ее обособления в качестве специального вида ротации на государственной гражданской службе. Следует согласиться с позицией доктора юридических наук, профессора А.Ф. Ноздрачева, который обращает внимание на неразрывное

---

[1] Российская газета. – 2010. – 30 июля.

[2] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 38.

единство института ротации в системе государственной гражданской службы[1];

3) сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, замещающих должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

4) сотрудников уголовно-исполнительной системы, замещающих должность руководителя территориального органа уголовно-исполнительной системы;

5) сотрудников органов принудительного исполнения, замещающих должность руководителя территориального органа принудительного исполнения.

При этом необходимо отметить, что инициирование перевода в порядке ротации руководителей территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, территориального органа уголовно-исполнительной системы, а также территориального органа принудительного исполнения является правом, а не обязанностью уполномоченных лиц, перечисленных в Федеральных законах от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[2], от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы"»[3] и от 01.10.2019 № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[4].

---

[1] Ноздрачев А.Ф. Институт ротации в системе государственной гражданской службы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2019. – № 5. С. 15.
[2] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 49. – Ст. 7020.
[3] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 30. – Ст. 4532.
[4] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 40. – Ст. 5488.

Объединить переводы государственных служащих, замещающих ротационные должности в вышеназванных органах власти, под общим понятием «ротация» в узком смысле слова позволяет, во-первых, терминологическое единство, наблюдаемое в федеральных законах о соответствующих видах государственной службы, а во-вторых, сходство механизма проведения ротации и категорий лиц, в отношении которых она осуществляется.

Институт ротации государственных гражданских служащих Российской Федерации представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих государственно-служебные правоотношения, возникающие в процессе осуществления служебной деятельности определенными в законе категориями гражданских служащих и связанные с их переводом и назначением на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе.

Необходимость введения ротации на государственной гражданской службе Российской Федерации была обусловлена ратификацией Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ[1] Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН)[2], согласно которой каждому государству-участнику надлежит создавать, поддерживать и укреплять такие системы прохождения службы и продвижения по службе гражданских служащих, которые, в частности, включают надлежащие процедуры ротации кадров (подпункт «b» пункта 1 статьи 7).

Для Российской Федерации названная Конвенция вступила в силу с 08.06.2006.

---

[1] Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 12. – Ст. 1231.

[2] Бюллетень международных договоров. – 2006. – № 10. – С. 7-54.

А уже в 2008 году абзацем 5 подпункта «б» пункта 2 Национального плана противодействия коррупции на 2010 – 2011 гг., утвержденного Президентом Российской Федерации 31.07.2008 № Пр-1568[1], Правительству Российской Федерации было поручено разработать предложения по внедрению в практику механизма ротации государственных служащих.

Результатом работы по исполнению данного поручения стало принятие Федерального закона от 06.12.2011 № 395-ФЗ, дополнившего Закон о государственной гражданской службе статьей 60.1 «Ротация гражданских служащих», содержащей основополагающие положения, необходимые для создания и функционирования механизма ротации.

В частности, данной статьей предусмотрено, что ротация гражданских служащих проводится в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе.

Согласно пунктам 3 – 5 Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[2] (далее – Указ) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, является федеральная служба, а в случаях, установленных указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, – также федеральное министерство и федеральное агентство.

Соответственно, ротация федеральных гражданских служащих подлежит проведению в территориальных органах не только федеральных служб, но и иных федеральных органов исполнительной власти, если они в

---

[1] Российская газета. – 2008. – 5 августа.
[2] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – Ст. 945.

установленном порядке наделены полномочиями по осуществлению контрольных и надзорных функций.

В Федеральном законе № 79-ФЗ не содержится четкого нормативного определения понятия ротации гражданских служащих, вследствие чего в доктрине не существует единого мнения относительно правовой природы ротации гражданских служащих.

Попытки дать определение рассматриваемому понятию предпринимались в научной литературе еще до введения в Закон о государственной гражданской службе статьи 60.1 «Ротация гражданских служащих».

Например, под ротацией предлагалось понимать различного рода переходы государственных гражданских служащих на другие должности гражданской службы, осуществляемые по истечении определенного срока исполнения обязанностей по замещаемой должности гражданской службы, направленные на создание возможности роста, повышения в должности[1].

В свою очередь, Д.В. Баснак отмечал, что в условиях отсутствия в Законе о государственной гражданской службе детализации положений о ротации гражданских служащих представляется возможным говорить о ней как о перемещении гражданских служащих в системе государственной службы из одного вида в другой, как в одном, так и в нескольких государственных органах. При этом Д.В. Баснак не исключил также возможность определения ротации гражданских служащих как перевода гражданского служащего с одной должности гражданской службы на другую, как в рамках одного государственного органа, так и в другой государственный орган[2].

---

[1] Комментарий к Закону города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» / под ред. Петрова А.В. – М.: Норма, 2006 // СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

[2] Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Сер. Официальные комментарии российского законодательства / [А.Г. Гуринович и др.]; под ред. В.А. Козбаненко. – Санкт-Петербург : ПИТЕР, 2008. С. 404-405.

Т.В. Щукина рассматривает мероприятия, направленные на ротацию кадров и кадрового потенциала на государственной гражданской службе, как часть механизма кадровой политики[1].

В то же время следует отметить, что в практической деятельности кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти само по себе отсутствие законодательной дефиниции понятия «ротация» каких-либо существенных затруднений при ее организации и проведении ротации не вызывает.

Однако в целях оказания методической помощи, а также обеспечения единообразного применения положений Федерального закона № 79-ФЗ Минтрудом России были разработаны соответствующие методические рекомендации[2] (которые, к слову, начиная с2012 года, уже не раз претерпели изменения: в 2013 году подготовлена обновленная версия 2.0 методических рекомендаций[3], в 2015 году – версия 3.0[4]).Последняя редакция Методических рекомендаций по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих (версия – 4.0)[5] (далее – Методические рекомендации

---

[1] Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Воронеж. гос. ун-т. – Воронеж, 2011. С. 31.

[2] Методические рекомендации Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 сентября 2012 г. «Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти» / утверждены Минтрудом России // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70128444/#review (дата обращения: 05.04.2020).

[3] Методические рекомендации – 2.0 «Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти» / утверждены Минтрудом России // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/70372696/ (дата обращения: 05.04.2020).

[4] Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих (версия – 3.0) / утверждены Минтрудом России // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/71207402/ (дата обращения: 05.04.2020).

[5] Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих (версия – 4.0) [Электронный ресурс] // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации [Офиц. сайт]. URL: https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/010 (дата обращения: 17.03.2020).

4.0), действующая в настоящее время, утверждена Минтрудом России в июле 2018 года.

Согласно пункту 2.2 Методических рекомендаций 4.0 под ротацией гражданского служащего понимается предусмотренное служебным контрактом и осуществляемое в соответствии с планом проведения ротации гражданских служащих в порядке, установленном положениями статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ, назначение гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы, включенную в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация, на иные должности гражданской службы в том же или в другом государственном органе.

Однако предложенное в Методических рекомендациях 4.0 определение ротации, построенное на основе перечисления ее отдельных признаков, на наш взгляд, является неполным и не позволяет уяснить суть данного понятия.

Весьма интересными и удачными в этом смысле представляются следующие определения ротации, имеющие более общий характер:«перемещение, изменение должностного статуса работника (государственного служащего) с заданной целью, которая определяется субъектом управления»[1], «предусмотренное контрактом, подготовленное в соответствии с планом перемещение служащего на иную должность, обеспечивающее профессиональный и карьерный рост государственных служащих и направленное на решение управленческих задач организационного развития»[2].

Как пишет доктор юридических наук, профессор С.Е. Чаннов, одним из вопросов, вызвавших наибольшие трудности при проектировании правовых норм о ротации гражданских служащих, был вопрос о механизмах ее

---

[1] Степанков Д.В. Управление ротацией кадров государственной гражданской службы Российской Федерации: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Степанков Дмитрий Владимирович; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ]. – Орел, 2015. С. 12.

[2] Степанков Д.В. Указ. соч. С. 150.

проведения, поскольку «ротация по своей сути представляет собой перевод государственного служащего на иную должность государственной службы. Однако общим принципом и трудового законодательства, и законодательства о государственной службе является недопустимость постоянных переводов на другую должность без согласия работника (служащего)»[1].

Так, часть 1 статьи 28 Федерального закона № 79-ФЗ устанавливает, что перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе либо перевод гражданского служащего в другую местность вместе с государственным органом допускается с письменного согласия гражданского служащего.

С учетом этого изначально в Федеральный закон № 79-ФЗ была заложена идея о реализации механизма ротации посредством заключения и расторжения срочных служебных контрактов с государственными гражданскими служащими, замещающими ротационные должности.

Такой подход применялся вплоть до вступления 22.12.2018 в силу Федерального закона от 11.12.2018 № 461-ФЗ, установившего в части 7.1 статьи 60.1, что перевод гражданского служащего в порядке ротации на должность гражданской службы в другом государственном органе осуществляется с его письменного согласия в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 33 Федерального закона № 79-ФЗ, – то есть в связи с переводом гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида.

Таким образом, на протяжении около 7 лет (с момента введения в Федеральный закон № 79-ФЗ норм о ротации в 2011 году и до вступления в силу Федерального закона от 11.12.2018 № 461-ФЗ, то есть практически до конца 2018 года) институты ротации гражданских служащих и перевода на

---

[1] Чаннов С.Е. Ротация на государственной службе. Готовимся к изменениям // Справочник кадровика. – 2012. – № 12. С. 54-56.

иную должность гражданской службы на законодательном уровне не были соотнесены друг с другом.

При этом следует отметить, что ряд представителей юридической науки и практики (например, Д.И. Ковтков, Л.А. Ломакина, А.М. Терехин) еще до принятия и вступления в силу Федерального закона от 11.12.2018 № 461-ФЗ обоснованно склонялись к отождествлению понятий «ротация» и «перевод на иную должность гражданской службы».

Прежде всего, нормы о ротации и переводе на иную должность гражданской службы, закрепленные в статьях 60.1 и 28 Федерального закона № 79-ФЗ соответственно, свидетельствуют о тождественности их ключевых признаков:

1) и перевод, и ротация осуществляются посредством назначения гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же или другом государственном органе;

2) осуществление перевода гражданского служащего на иную должность гражданской службы, а равно его ротации требует обязательного получения согласия соответствующего гражданского служащего.

В этой связи убедительна позиция специалистов в области права, трактующих ротацию именно как «перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же государственном органе либо перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы в другой государственный орган <…> Отличие данного перевода от перевода в порядке ротации заключается в последствиях для гражданского служащего при отказе от перевода: в первом случае он продолжит замещать должность гражданской службы, а во втором он обязательно будет освобожден от замещаемой должности (с последующим назначением на иную должность гражданской службы или увольнением с гражданской службы)»[1]. Одновременно, однако, следует отметить, что к отличительным чертам

[1] Терехин А.М. Ротация федеральных государственных гражданских служащих: отдельные дефекты правотворчества и проблемы правоприменения, пути их решения // Право в Вооруженных Силах. – 2016. – № 5. С. 75.

институтов ротации и перевода на иную должность гражданской службы относятся не только различные последствия отказа от них, но и особый установленный законом порядок проведения ротации гражданских служащих, а также регулярность и периодичность осуществления последней.

В юридической литературе встречаются также попытки дать определение понятию «ротация» с использованием термина «перемещение по службе»[1], а равно охарактеризовать его как самостоятельное, особое, специфическое правовое явление, которое нельзя отождествлять ни с переводом, ни с перемещением по службе[2].

Однако, на наш взгляд, такие подходы к определению понятия ротации государственных гражданских служащих не соответствуют действующему законодательству Российской Федерации о государственной гражданской службе.

На основании вышеизложенного ротацию можно определить как разновидность перевода на иную должность гражданской службы, осуществляемого путем назначения гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы категории «руководители», на иную должность гражданской службы в том же или другом государственном органе с учетом уровня их квалификации и профессиональной подготовки, на основании заключенного с указанными гражданскими служащими срочного служебного контракта, на определенный плановый период и в особых публичных целях, предусмотренных Федеральным законом № 79-ФЗ.

В зависимости от категории гражданских служащих, замещающих ротационные должности, ротацию следует классифицировать на обязательную и факультативную.

---

[1] Государственная гражданская служба: учебный курс / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина; отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Н.Ю. Хаманева – М.: Дело и Сервис, 2014. Стр. 423.

[2] Явтуховская Я.В. Ротация государственных служащих Российской Федерации и перевод на иную должность: возможность соотношения // Вестник ВГУ. Сер. «Право». – 2015. – № 3. С. 146-147.

Так, в части 2 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ указывается, что ротации подлежат федеральные гражданские служащие, замещающие должности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

Таким образом, в отношении указанных руководителей Федеральный закон № 79-ФЗ предусматривает проведение ротации в обязательном порядке, что позволяет охарактеризовать ее как **обязательную**.

В то же время наряду с императивными нормами права, регламентирующими механизм ротации руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, Федеральный закон № 79-ФЗ предусмотрел также возможность ротации федеральных гражданских служащих, замещающих в указанных органах иные должности гражданской службы категории «руководители», исполнение должностных обязанностей по которым связано с осуществлением контрольных или надзорных функций[1]. Ротация данной категории гражданских служащих является **факультативной**, поскольку на законодательном уровне ее проведение не носит обязательного характера.

Следует также отметить, что по уровню перемещений обязательная ротация гражданских служащих является исключительно ротацией «по горизонтали», поскольку повышения или понижения в должности при этом не происходит. В свою очередь, факультативная ротация на государственной гражданской службе, исходя из положений части пятой статьи 60.1

---

[1] При этом следует учитывать, что Федеральным законом № 79-ФЗ предусмотрена также возможность ротации федеральных государственных гражданских служащих, замещающих иные должности, чем должности категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти (например, это гражданские служащие, замещающие должность федеральной гражданской службы в центральном аппарате федерального органа исполнительной власти либо в другом федеральном государственном органе). Однако достаточная правовая база для осуществления ротации таких лиц до настоящего времени в Российской Федерации не создана.

Федерального закона № 79-ФЗ, может быть не только горизонтальной, но и вертикальной – при назначении на вышестоящую должность.

На основании анализа действующего законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе представляется возможным обозначить существенные признаки ротации гражданских служащих:

1) порядок и особенности осуществления ротации гражданских служащих **нормативно регламентированы** (соответствующие нормы закреплены, прежде всего, в Федеральном законе № 79-ФЗ, а также в различных подзаконных правовых актах. Кроме того, на нормативный характер претендуют отдельные положения разработанных Минтрудом России Методических рекомендаций 4.0, например, содержащиеся в пункте 5.8 примерные «критерии» проведения ротации);

2) **документированность процедуры ротации**, или документальное сопровождение действий кадровой службы и гражданского служащего, замещающего ротационную должность, в рамках проведения ротации. К соответствующим документальным формам могут быть отнесены, в частности, служебный контракт либо дополнительное соглашение к служебному контракту, содержащие положение о том, что замещаемая гражданским служащим должность является ротационной; письменное уведомление о предстоящем назначении гражданского служащего на другую должность гражданской службы в порядке ротации; письменное уведомление об истечении срока действия служебного контракта; письменное согласие гражданского служащего с назначением на иную должность гражданской службы в порядке ротации; документы о согласовании либо об отказе в согласовании предложенных кандидатур для назначения на должности руководителей территориальных органов полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе, а также высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации); приказы

об освобождении служащего от замещаемой должности и о назначении его на новую должность гражданской службы в порядке ротации);

3) **регулярность и планомерность проведения ротации**. Регулярность как признак ротации предполагает, во-первых, систематичность осуществления ротационных процедур в отношении одного и того же лица (каждые три-пять лет), а во-вторых, – ежегодное осуществление аналогичных ротационных процедур в отношении различных гражданских служащих, включенных в план проведения ротации. В свою очередь, планомерность ротации означает, что последняя проводится на плановой основе, то есть в соответствии с заранее утвержденным планом проведения ротации, разработанном подразделением по вопросам государственной службы и кадров соответствующего федерального государственного органа. Согласно пункту 5.4 Методических рекомендаций 4.0 для включения в план проведения ротации информации о гражданских служащих, замещающих ротационные должности гражданской службы, в территориальные органы федерального органа исполнительной власти кадровой службой центрального аппарата этого органа направляется запрос произвольной формы. В целях поддержания плана проведения ротации в актуальном состоянии обновление включенных в него сведений о гражданских служащих, замещающих ротационные должности гражданской службы, рекомендуется проводить систематически, установив необходимость представления необходимых сведений территориальными органами федерального органа исполнительной власти в кадровую службу центрального аппарата федерального органа исполнительной власти при возникновении изменений, а также к установленному сроку не реже одного раза в полгода;

4) **строгие временные рамки осуществления ротации**. В первую очередь, данный признак предполагает ограничение максимально допустимого срока пребывания гражданского служащего в должности. Так, в соответствии с частью 6 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ

должность гражданской службы в порядке ротации гражданских служащих замещается на срок от трех до пяти лет; срок замещения конкретным гражданским служащим ротационной должности устанавливается служебным контрактом. Однако только этим содержание рассматриваемого признака ротации гражданских служащих не исчерпывается. Так, необходимо учитывать, что действия государственного органа по организации и проведению ротации также производятся в установленные сроки (например, уведомление гражданского служащего о предстоящем назначении на иную должность гражданской службы в порядке ротации осуществляется представителем нанимателя в течение последнего года действия срочного служебного контракта, но не менее чем за шесть месяцев до окончания срока его действия; а в целях создания оптимальных условий для бесперебойного проведения ротации гражданских служащих в соответствии с планом проведения ротации, а также в целях обеспечения своевременного согласования кандидатур предусмотренных к ротации гражданских служащих для назначения на должность в порядке ротации рекомендуется инициировать данную процедуру заблаговременно, то есть в возможно ранний срок);

5) **бесконфликтность осуществления ротации.** Прежде всего, данный признак проявляется в том, что процедура ротации гражданских служащих реализуется по соглашению сторон, которое подтверждается фактом заключения срочного служебного контракта, содержащего условие о нахождении замещаемой должности в перечне должностей, по которым предусматривается ротация. Назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке ротации осуществляется только с его согласия (часть 7.1 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ).

Вместе с тем в юридической литературе излагается также точка зрения о принудительном характере согласия гражданского служащего с

назначением на иную должность в порядке ротации[1], поскольку отсутствие такого согласия (отказ от замещения иной должности гражданской службы в порядке ротации) влечет для соответствующего гражданского служащего одно из двух предусмотренных статьей 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ юридических последствий – либо предложение ему иной вакантной должности гражданской службы в том же или другом государственном органе (часть 9), либо освобождение от замещаемой должности и увольнение с гражданской службы (часть 9[1]).

Однако, на наш взгляд, данное обстоятельство не влияет на итоговую оценку ротации гражданских служащих как бесконфликтной процедуры.

Во-первых, факт заключения с государственным служащим срочного служебного контракта, содержащего условие о нахождении замещаемой должности в перечне должностей, по которым предусматривается ротация, свидетельствует о том, что в момент подписания служебного контракта данный гражданский служащий выразил свое согласие со всеми его существенными условиями. А во-вторых, в случае последующего отказа гражданского служащего от замещения иной должности гражданской службы в порядке ротации соответствующая процедура в отношении такого служащего не будет инициирована.

Следует также отметить, что рассматриваемый признак означает позитивную направленность процедуры ротации. В отличие от процедур юрисдикционных (юрисдикционного процесса), определяющих порядок деятельности публичной администрации при реагировании на факты противоправного поведения, процедура ротации, как и любая позитивная (или регулятивная) административная процедура, регулирует правомерное поведение субъектов административного права[2].

---

[1] Явтуховская Я.В. Указ. соч. С. 142.

[2] О регулятивных (позитивных) и охранительных (юрисдикционных) административных процедурах см.: Давыдов К.В. Административные процедуры: проблемы классификации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2017. – № 2. С. 116.

Таким образом, процедура ротации гражданских служащих, имея выраженную позитивную направленность на регулирование вопросов, связанных с регулярным назначением на иные должности гражданской службы гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители», и предполагая принятие субъектом управления индивидуальных управленческих решений, по своей правовой природе является именно процедурой бесконфликтной.

**6) четкая последовательность и внешняя согласованность действий, предпринимаемых в рамках организации и проведении ротации гражданских служащих.**

Данные признаки ротации гражданских служащих отражают поэтапность и упорядоченный характер ее проведения, а также указывают на невозможность проведения ротации гражданских служащих в случае возникновения внешних барьеров административного характера.

Данный признак прежде всего характеризует деятельность уполномоченных сотрудников кадровых служб, ответственных за организацию и проведение ротации в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

Так, кадровая служба обязана организовать и обеспечить ознакомление замещающих ротационные должности гражданских служащих с планом проведения ротации на соответствующий год. Согласно части 7 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ в течение последнего года действия срочного служебного контракта с гражданским служащим, замещающим ротационную должность, но не менее чем за шесть месяцев до окончания срока действия служебного контракта представитель нанимателя обязан в письменной форме под роспись уведомить гражданского служащего о предстоящем назначении на другую должность гражданской службы в порядке ротации с указанием условий служебного контракта по новой должности. При этом кадровое подразделение должно заручиться письменным согласием гражданского

служащего с указанным назначением. Помимо этого, кадровая служба должна своевременно проводить работу по согласованию кандидатур, планируемых к назначению на должности руководителей территориальных органов, с полномочным представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). На случай отказа перечисленных должностных лиц в согласовании кандидатуры, изначально планируемой к назначению в порядке ротации, в плане проведения ротации при его составлении рекомендуется отражать также запасные кандидатуры для назначения на ротационные должности.

Кадровая служба осуществляет оформление (переоформление) служебных отношений с конкретным гражданским служащим. Наряду с этим подлежат организации переезд гражданского служащего (и членов его семьи) к новому месту прохождения гражданской службы, а также обеспечение его служебным жилым помещением.

7) **направленность на достижение публично значимых целей**.

Данный признак, прежде всего, вытекает из положений части 1 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ (о проведении ротации гражданских служащих в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции), а также из положений части 2 статьи 60 данного Федерального закона, причисляющей ротацию к приоритетным направлениям формирования кадрового состава гражданской службы. Посредством проведения процедуры ротации гражданских служащих в органах исполнительной власти реализуется новая кадровая технология, осуществляются предупреждение и минимизация коррупционных рисков, перенос лучших кадровых и управленческих практик из одного органа (местности) в другой (другую), происходят обмен опытом, а также развитие кадрового потенциала, то есть развитие имеющихся у гражданских служащих открытых и скрытых (пока неиспользуемых,

невостребованных) способностей и возможностей (личностных, профессиональных и др.)[1].

Подытоживая сказанное, ротацию государственных гражданских служащих следует определить как нормативно определенный, осуществляемый в документированной форме и в установленных законом публично значимых целях порядок юридически значимых действий позитивного характера по реализации правовых норм, предусматривающих регулярное назначение на иные должности гражданской службы гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители».

Пути дальнейшего развития института ротации на государственной гражданской службе Российской Федерации будут подробно изложены в следующих частях настоящего исследования.

## § 1.2. Правоотношения в сфере ротации: понятие, признаки, структура, особенности.

С.С. Алексеев, рассматривая правоотношения как основной элемент механизма правового регулирования, отмечает, что «правоотношения являются первым и притом важнейшим шагом в реализации общих программ поведения, заложенных в нормах. Правоотношение свидетельствует о том, что перед нами – точно определенные лица, которые что-то в юридическом отношении могут и что-то должны»[2].

Ротация гражданских служащих представляет собой совокупность предусмотренных законом действий, направленных на назначение

---

[1] Система государственного и муниципального управления: Учебник. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 363.

[2] Алексеев С.С. Общая теория права: учебник / С.С. Алексеев. – 2-е изд., [перераб. и доп.]. – Москва: Проспект, 2009. С. 283.

определенных в законе категорий гражданских служащих на иную должность в том же или другом государственном органе в целях противодействия коррупции и повышения эффективности гражданской службы. В рамках организации ротации гражданских служащих и ее проведения обязанные субъекты вступают в правоотношения, обладающие публично-правовой природой[1].

Учитывая, что правоотношения в сфере ротации возникают в сфере государственного публичного управления, они, по совей сути, являются отношениями административно-правовыми, а следовательно, должны характеризоваться одинаковыми признаками.

Относительно сущности административно-правовых отношений и свойственных им признаков в юридической литературе сформулированы две самостоятельные концепции.

Первая концепция представляет собой узкий подход к пониманию сущности административно-правовых отношений. По мнению ее сторонников, административно-правовые отношения возникают в процессе государственного управления и характеризуются юридическим неравенством сторон, при этом обязательным их участником является орган государственного управления.

Адептами второй концепции административно-правовые отношения трактуются более широко. Соглашаясь с представителями узкого подхода в том, что административно-правовые отношения возникают в сфере государственного управления, они тем не менее отстаивают точку зрения, согласно которой становиться участником таких правоотношений может любой субъект административного права, при этом орган государственного управления не обязательно является в них корреспондирующим субъектом; помимо этого административно-правовые отношения могут быть

---

[1] Мурашкина А.С. Правоотношения в сфере ротации государственных гражданских служащих как вид административно-правовых отношений // Вестник Российской правовой академии. – 2017. – № 3. С. 78.

охарактеризованы в том числе и как отношения равноправия, а не только как отношения власти и подчинения[1].

Наряду с этим в научной литературе, как правило, называются шесть ключевых признаков административно-правовых отношений:

1) возникают в сфере государственного управления;

2) характеризуются наличием двух неравноправных сторон, одна из которых наделена властными полномочиями по отношению к другой (подчиненной) стороне.

При этом обязательным участником административно-правовых отношений является орган государственной власти, который в целях защиты публичных интересов реализует государственно-властные полномочия. Однако в отдельных случаях сторонами административно-правовых отношений могут выступать и равноправные субъекты управленческой деятельности (преимущественно органы исполнительной власти).

3) связь с фактическим обеспечением целей и задач исполнительной власти;

4) организационный характер административно-правовых отношений, возможность их возникновения по инициативе любой из сторон;

5) преимущественно административный (внесудебный) порядок разрешения споров;

6) основанием возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений являются юридические факты (условия, предусмотренные административно-правовыми нормами)[2].

Принимая во внимание публичный, управленческий характер, присущий общественным отношениям, возникающим в связи с инициированием и проведением ротации гражданских служащих, при характеристике соответствующих правоотношений следует ориентироваться на вышеперечисленные основные признаки административно-правовых

---

[1] Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1. М.: Норма, 2002. С. 405-406.

[2] Там же. С. 409-411.

отношений. При этом административно-правовое отношение и правоотношение в сфере ротации гражданских служащих представляется возможным соотнести между собой как родовое и видовое понятия соответственно.

Утверждение о возникновении правоотношений в сфере ротации именно **в процессе государственного управления** является бесспорным: наличие публичного элемента свойственно рассматриваемым правоотношениям ввиду того, что федеральным законом установлена обязанность органов государственной власти, в том числе органов исполнительной власти, организовать и провести ротацию соответствующей категории гражданских служащих.

Как справедливо указывает Ю.Н. Старилов, сфера государственного управления является сферой управляемой[1].

В развитие этого утверждения представляется уместным упомянуть вывод, сформулированный Д.В. Степанковым, согласно которому ротация кадров на государственной гражданской службе, являясь одной из ключевых кадровых технологий управления, сама выступает объектом управленческого воздействия[2].

Рассматривая применительно к правоотношениям в сфере ротации второй признак административно-правовых отношений (о **наличии** в них **двух неравноправных сторон, одной из которых в обязательном порядке является орган государственной власти**), в первую очередь следует определиться с субъектно-объектным составом правоотношений в сфере ротации.

Еще О.С. Иоффе отмечал, что «всякое правовое отношение всегда существует как отношение между конкретными лицами. Участники любого правового отношения всегда могут быть определены конкретно, поскольку ими всегда являются определенные лица, отношения между которыми,

---

[1] Там же. С. 410.
[2] Степанков Д.В. Указ. соч. С. 86.

обусловленные в своем возникновении известными внешними обстоятельствами, получают юридическое выражение»[1]. Равным образом, по мнению Н.И. Матузова, «правовые отношения отличаются индивидуализированностью субъектов, строгой определённостью их взаимного поведения, персонификацией прав и обязанностей. Это не безличная абстрактная связь, а всегда конкретное отношение «кого-то» с «кем-то». Стороны… как правило, известны и могут быть названы поимённо»[2].

Как пишет Е.Б. Лупарев, обязательным субъектом административного правоотношения является организация или лицо, наделенные государственно-властными управленческими полномочиями. При этом внимание акцентируется на том, что субъектом административно-правовых отношений является субъект, обладающий не просто властными полномочиями, но полномочиями управленческого характера[3].

В правоотношениях в сфере ротации обязательное участие принимает орган государственного управления (орган исполнительной власти).

Как уже отмечалось выше, ротация представляет собой совокупность последовательных действий, совершаемых с целью обеспечения регулярности и плановости назначения отдельных категорий гражданских служащих на иные должности гражданской службы и, соответственно, направленных на противодействие коррупции и повышение эффективности гражданской службы.

Государственный орган выступает стороной государственно-властных управленческих правоотношений, возникающих на всех этапах реализации процедуры ротации: при заключении срочного служебного контракта, при

---

[1] Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права» // Диск «Консультант Плюс: Классика российской цивилистики». 2005. 1 CD-ROM.

[2] Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2011. С. 513.

[3] Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения / Е.Б. Лупарев. – М.: Издательство НП «Евразийская академия административных наук», 2013. С. 29-30.

утверждении планов проведения ротации, при согласовании с уполномоченными лицами планируемых к назначению в порядке ротации кандидатур, при организации работы по переезду гражданского служащего и членов его семьи к новому месту службы и т.д.

При этом некоторые из таких правоотношений могут быть охарактеризованы как «властно-подчиненные», или вертикальные, ввиду того, что второй их стороной является «управляемый», «организационно подчиненный» субъект – сам гражданский служащий (например, это правоотношения, возникающие в связи с назначением на «ротационную» должность); к другим же стоит, вероятно, применить термин «горизонтальные правоотношения» (к ним, в частности, могут быть отнесены правоотношения, возникающие в связи с процедурой согласования кандидатур на должность руководителя территориального органа с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации), поскольку государственные органы (территориальные органы), вовлеченные в процесс ротации, находятся в тесном взаимодействии друг с другом, и их отношения в данном случае носят координационный характер, будучи направленными на решение одной и той же управленческой задачи.

Сказанное дает основание для вывода, что правоотношения в сфере ротации гражданских служащих, равно как и административные правоотношения в целом, являются «властеотношениями».

Необходимо также отметить, что объектом любого правоотношения выступает то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности его участников. Понятие «объект правоотношения» в каждом случае представляет собой то, ради чего возникает соответствующее правоотношение, что способно удовлетворить их правовой интерес, с какой целью субъекты в него вступают. При этом особенностью объекта служебного правоотношения является то, что участие государственных служащих в таких правоотношениях обусловлено не стремлением к достижению собственных целей, а необходимостью реализации задач и

функций государства[1]. Субъекты конкретных правоотношений в сфере ротации гражданских служащих всегда преследуют конкретную организационную цель (заключить, подписать, согласовать, обеспечить и т.п.). Таким образом, представляется, что объектом любого из правоотношений в сфере ротации выступает положительный результат взаимодействия его субъектов, обеспечивающего организацию и проведение ротации в строгом соответствии с законом. При этом все правоотношения в сфере ротации имеют единую общую направленность – они нацелены на конечное назначение гражданского служащего на иную должность в порядке ротации, состоящее в изменении его правового статуса (в частности, прав и обязанностей гражданского служащего, закрепленных в должностном регламенте по новой должности).

По утверждению Ю.Н. Старилова, «в административно-правовых отношениях находят отражение все основные качества, присущие государственному управлению, а также публичные интересы, реализуемые в процессе практического осуществления функций органами исполнительной власти»[2]. Указанная особенность административно-правовых отношений обусловливает наличие тесной взаимосвязи прав и обязанностей их участников **с практической реализацией задач, функций и полномочий органов государственного управления** (в первую очередь – органов исполнительной власти).

К задачам исполнительной власти относится реализация государственной политики в сфере государственной службы и, в частности, ее кадрового обеспечения.

В соответствии с Законом о государственной гражданкой службе ротация государственных гражданских служащих является одним из

---

[1] См., напр.: Добробаба М.Б. Административные правоотношения с участием государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации: монография / М.Б. Добробаба. – Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2010. С. 59; Добробаба М.Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование): монография. – М.: Юрлитинформ, 2017. С. 55.

[2] Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 410.

приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы и реализуется в целях противодействия коррупции и повышения эффективности гражданской службы, чему в настоящее время в Российской Федерации уделяется особое внимание.

С учетом изложенного правоотношения в сфере ротации непосредственно направлены на решение задач исполнительной власти.

Не вызывает сомнений также и **организационный характер** данных правоотношений, предполагающий их направленность на нормальное функционирование государственной службы, а равно на достижение целей и задач исполнительной власти.

Применительно к организационному характеру правоотношений в сфере ротации следует обратить внимание на описанную в юридической литературе научную классификацию видов государственного управления на внутреннее (осуществляемые органами исполнительной власти действия по организации деятельности самих этих органов), внешнее (осуществление органами исполнительной власти полномочий в отношении субъектов права (физических и юридических лиц), не входящих в структуру государственной администрации) и внутриорганизационное (государственное управление, осуществляемое в целях реализации исполнительно-распорядительных функций государственными органами, не относящимися к органам исполнительной власти)[1]. Наряду с этим в административном праве выделяют организационные управленческие отношения, подразделяемые на внутренние (внутриорганизационные, внутрисистемные) отношения, связанные с формированием и функционированием самих управленческих структур и их подразделений, и внешние отношения, связанные с воздействием на объекты, непосредственно не входящие в механизм исполнительной власти[2].

---

[1] Старилов Ю.Н. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 38.

[2] Аврутин Ю.Е. Избранные труды. О государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / Вступительная

В связи с этим исследуемые правоотношения также представляется возможным классифицировать на внешние (например, правоотношения, связанные с заключением межведомственного ротационного соглашения или с согласованием кандидатуры на должность руководителя территориального органа с высшим должностным лицом соответствующего субъекта Российской Федерации) и внутренние, или внутрисистемные, опосредующие в том числе организацию прохождения гражданской службы лицами, замещающими ротационные должности, а также формы и методы внутриаппаратной работы.

Однако по чьей инициативе возникают правоотношения в сфере ротации? По инициативе ли соответствующего федерального органа исполнительной власти, руководителем которого ежегодно утверждается план ротации гражданских служащих? Или по инициативе государственного гражданского служащего, замещающего ротационную должность, выразившего согласие на перевод в порядке ротации? Допустимо ли вообще говорить о проявлении инициативы в данных правоотношениях, если их возникновение обусловлено императивными нормами закона и именно это обстоятельство придает им обязательный характер?

Следует учитывать, что функционирование правоотношений в сфере ротации, прежде всего, обусловлено публичными интересами. При вступлении в данные правоотношения их участники исполняют обязанности, вытекающие из их публично-правового статуса.

Под правовым статусом гражданских служащих понимается совокупность юридических элементов, выражающих специфику прав и обязанностей, свобод и правоограничений (ограничений и запретов), социально-правового обеспечения и гарантий, требований к служебному поведению, поощрений и ответственности, определяющих сущность

---

статья докт. юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ Ю.Н. Старилова. – СПб.: Издательство «Юридический центр», 2017. С. 676.

государственных гражданско-служебных отношений, субъектами которых они являются[1].

Необходимость следования процедуре ротации на государственной гражданской службе закономерно вытекает из правового статуса определенных в законе категорий гражданских служащих и обусловлена наличием у них этого статуса.

В.Н. Лапшин, соглашаясь с тем, что инициатива вступления в административно-правовые отношения может исходить от любого из участников таких правоотношений, допускает при этом следующую оговорку: «согласие или желание второй стороны, которая не обладает властными полномочиями, не является во всех случаях обязательным условием их возникновения»[2].

На наш взгляд, с учетом предусмотренных Федеральным законом № 79-ФЗ обязанности государственного органа организовать и провести ротацию, а равно права гражданского служащего отказаться от замещения должности в порядке ротации, соответствующие правоотношения **возникают по инициативе государственного органа**.

Однако несмотря на то, что гражданский служащий, замещающий ротационную должность, является подчиненной стороной данных правоотношений, дальнейшее развитие они могут получить только при условии наличия его согласия.

В этом контексте следует отметить, что А.А. Гришковцом высказана интересная точка зрения о необходимости предоставить служащему право на выдвижение своей кандидатуры для замещения ротационной должности

---

[1] Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Москва: Норма, 2020 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[2] Цит. по: Куракин А.В., Костенников М.В., Кареева-Попелковская К.А. Административные правоотношения и их реализация в деятельности полиции при применении мер пресечения // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 2. С. 143.

в инициативном порядке[1]. Иными словами, речь идет об инициировании гражданским служащим правоотношений в сфере ротации.

На наш взгляд, предложение об установлении инициативного порядка выдвижения кандидатуры для замещения должности в порядке ротации предполагает необходимость корректировки Федерального закона № 79-ФЗ в части распространения его положений, касающихся механизма ротации, не только на гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, но и на гражданских служащих, замещающих иные должности гражданской службы, при условии их согласия.

Так, руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, а также – в случае принятия соответствующего решения руководителем федерального органа исполнительной власти – иные гражданские служащие, замещающие в указанных органах должности категории «руководители», подлежат ротации в установленные Федеральным законом № 79-ФЗ порядке и срок.

Конечно, можно предположить, что гражданские служащие данной категории могли бы выступить с инициативой о переводе в порядке ротации, руководствуясь причинами личного характера (например, при возникновении необходимости переезда в другой регион в целях ухода за больным членом семьи).

Однако фактически такой перевод будет означать для них лишь пересмотр установленного в служебном контракте срока замещения должности в порядке ротации.

С практической точки зрения подобные ситуации видятся маловероятными. Это позволяет выдвинуть предположение о том, что

---

[1] Гришковец А.А., Ростовцева Ю.В., Фомина С.В. Государственная гражданская служба : учебный курс / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Дело и Сервис, 2014. С. 432.

предоставление гражданским служащим, замещающим должности категории «руководители», подлежащим ротации в силу закона, права на инициирование процедуры их ротации, скорее всего, останется невостребованным.

В то же время представляется, что механизм «инициативной» ротации мог бы быть интересен и востребован, во-первых, со стороны гражданских служащих территориальных органов, подпадающих под действие норм Федерального закона № 79-ФЗ о факультативной ротации, однако не подлежащих ей ввиду отсутствия принятого соответствующим федеральным органом исполнительной власти организационно-распорядительного акта о включении замещаемых этими лицами должностей в перечень должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация.

Во-вторых, механизм «инициативной» ротации мог бы использоваться гражданскими служащими, замещающими должности категории «специалисты», вопрос о целесообразности ротации которых будет рассмотрен более подробно во второй главе настоящей работы.

**Споры, возникающие между сторонами административно-правовых отношений, преимущественно разрешаются в административном (внесудебном) порядке.** В то же время, если разрешить конфликт в административном (внесудебном) порядке не удалось, заинтересованная сторона вправе прибегнуть к механизму судебной защиты нарушенных прав и законных интересов.

Указанные споры возникают из содержания правоотношения и обусловлены нарушением прав одного из субъектов административно-правового отношения действиями (бездействием) другого.

Анализ судебной практики по делам, возникающим из правоотношений в сфере ротации, позволяет сделать вывод о том, что являвшиеся предметом судебного рассмотрения споры преимущественно были связаны с оспариванием управленческих решений, принятых на стадии перезаключения

служебных контрактов, заключенных на неопределенный срок, на срочные служебные контракты и имели место на первом этапе внедрения в практику государственной гражданской службы механизма ротации после вступления в силу положений Федерального закона от 06.12.2011 № 395-ФЗ.

К настоящему моменту объем имеющейся судебной практики по делам, возникшим из правоотношений в сфере ротации, невелик (например, Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 05.02.2014 по делу № 33-625/2014[1]). Это свидетельствует о внедрении и осуществлении механизма ротации в строгом соответствии с Законом о государственной гражданской службе, без допущения нарушений прав гражданских служащих, замещающих ротационные должности.

Так же, как и административно-правовые отношения, правоотношения в сфере ротации возникают, изменяются и прекращаются на основании юридических фактов – конкретных жизненных обстоятельств, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение и прекращение таких правоотношений[2].

Вместе с тем следует отметить, что для возникновения правоотношений в сфере ротации необходим не просто юридический факт, а юридический состав как совокупность юридических фактов:

– утверждение приказом федерального органа исполнительной власти (иного государственного органа) перечня должностей, по которым предусматривается ротация гражданских служащих, в который включена должность замещаемая конкретным гражданским служащим;

утверждение приказом федерального органа исполнительной власти (иного государственного органа) плана проведения ротации (с включением сведений о конкретном гражданском служащем в такой план);

---

[1] Документ опубликован не был // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[2] См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1. С. 411; Административное право: в 10 т. Т. 2. М.: Изд-во НП «Евразийская академия административных наук», 2013. С. 63.

– заключение срочного служебного контракта, в котором содержится условие о нахождении замещаемой гражданским служащим должности в вышеупомянутом перечне должностей, по которым предусматривается ротация;

– получение письменного согласия гражданского служащего на замещение иной должности гражданской службы в порядке ротации;

– заключение специального «ротационного соглашения»[1] между федеральными органами исполнительной власти (иными государственными органами);

– издание приказа об увольнении гражданского служащего по прежнему месту службы;

– издание приказа о зачислении гражданского служащего в штат по новому месту службы.

На основании проведенного анализа основных признаков правоотношений в сфере ротации представляется возможным определить их следующим образом.

Правоотношения в сфере ротации гражданских служащих – это урегулированные, как правило, административно-правовыми нормами общественные отношения, связанные с назначением гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же или другом государственном органе, возникающие и функционирующие с участием субъектов, обладающих публично-правовым статусом, в целях исполнения предписанной законом обязанности, вытекающей из их публично-правового статуса.

---

[1] Гришковец А.А., Ростовцева Ю.В., Фомина С.В. Государственная гражданская служба : учебный курс / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Дело и Сервис, 2014. С. 435.

## § 1.3. История развития института ротации на государственной гражданской службе.

Изучение тех или иных институтов государственной власти и государственного управления предполагает в том числе их ретроспективный анализ.

Как писал М.В. Ломоносов, история «дает государям примеры правления, подданным – повиновения, воинам – мужества, судьям – правосудия, младым – старых разум, престарелым – сугубую твердость в советах…»[1].

В связи с этим представляется необходимым оценивать действующий институт ротации государственных гражданских служащих и с точки зрения осмысления прошлого опыта применения различных моделей ротации в сфере государственного управления.

Корни ротации уходят далеко в период до нашей эры. Так, элементы ротации должностных лиц проявлялись, например, уже в эпоху становления и развития Римского государства, право которого до сих пор изучается юристами.

Следует признать, что механизм ротации в том виде, в каком он имел место в эпоху Древнего Рима на разных этапах его истории, безусловно, не может быть тождествен ротации должностных лиц в наши дни.

Однако невозможно не отметить, во-первых, сходство основных идей и целей ротации, а во-вторых, ее актуальность – как в древности, так и в настоящее время, особенно если рассматривать термин «ротация» в значении регулярной сменяемости должностных лиц.

О зарождении в Риме элементов ротации представляется возможным говорить уже применительно к царскому периоду его истории (VIII – VI вв. до нашей эры).

---

[1] Цит. по: История России: учебник / А.С. Орлов, В.А. Георгиев, Н.Г. Георгиева, Т.А. Сивохина. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2017. С. 4.

В этот период государственный строй Рима фактически являлся зеркальным отражением семейных отношений и был охарактеризован профессором И.А. Покровским как патриархальный[1]. Во главе семьи, как и во главе государства, находился единый полноправный глава (отец, царь соответственно). В Риме указанного периода преемство власти осуществлялось по избранию. Родственные связи при выборе царя определяющего значения не имели. Римляне самостоятельно выбирали царя, который властвовал пожизненно и власть которого обладала всеми признаками власти отца внутри римского семейства.

После смерти царя и до выборов нового наступал период междуцарствия – интеррегнум (interregnum). При этом среди ученых-историков не существует единого мнения о том, был ли интеррегнум неотъемлемым инструментом перехода власти, а также мог ли царь самостоятельно определить своего преемника (в этом случае институт интеррегнума применялся лишь в ситуации, когда преемник по каким-либо причинам назначен не был).

Однако историки сходятся в том, что интеррегнум предполагает поочередное правление десяти назначенных сенатом интеррексов (interreges), которые сменяли друг друга через каждые пять дней.

Таково первое проявление принципа ротации в римской истории.

В период ранней республики (V – III вв. до нашей эры) одним из органов власти (наряду с сенатом и народными собраниями) являлась магистратура. Большинство магистратов избирались сроком на один год. К их числу относились в том числе выборные должностные лица – два консула (от лат. consulare – советовать), которым принадлежала верховная власть в Риме. По истечении срока полномочий консулы de jure самостоятельно назначали себе преемников, а de facto – делали это по

---

[1] § 3. Древнейший государственный строй. Царь, сенат, народное собрание / Покровский И.А. История римского права [Электронный ресурс] // Классика российского права [Офиц. сайт]. URL: https://civil.consultant.ru/elib/books/25/page_8.html#12 (дата обращения: 18.03.2020).

указанию римской общины[1]. Исключением из общего правила о годичном сроке полномочий римских магистратов являлся срок службы цензоров. Как следует из содержания политико-философского диалога «О законах», автором которого является древнеримский государственный деятель Марк Туллий Цицерон, «цензоры да исчисляют народ по возрастам и составляют списки потомства, челяди и имущества; да ведают они городскими храмами, дорогами, водопроводами, эрарием, поступлением дани; да распределяют они народ по трибам, делят население по имуществу, возрастам и сословиям, назначают юношество в конницу и пехоту, запрещают оставаться безбрачными, надзирают за нравами народа, не оставляют в сенате опозорившихся людей. Да будет их двое и да будут они магистратами в течение пяти лет»[2].

Как отмечает И.А. Покровский, кратковременность службы римских магистратов являлась одним из условий ограничения их власти. Правило о кратковременности замещения должностей, установленное в период после свержения царей, имело своей целью предотвращение возрождения в Риме абсолютизма[3].

Следующая управленческая реформа была проведена в Риме примерно через пятнадцать лет после установления консульской власти и связана с учреждением должности народных трибунов в 494 году до н.э. Данная реформа, вызванная народными волнениями вследствие все более ощутимого разделения римлян на богатых и бедных, предполагала избрание плебеями из своей среды двух народных трибунов – должностных лиц, представлявших интересы и осуществлявших защиту своего сословия, власть которых была практически равнозначна власти консулов и срок полномочий которых также составлял один год.

---

[1] Моммзен Т. История Рима. – М.: Вече, 2017. С 39.
[2] Цицерон. Диалоги / отв. ред. С.Л. Утченко. – М., Наука. 1966. С. 135.
[3] Покровский И.А. История римского права / § 14. Общая система магистратур [Электронный ресурс] // Классика российского права [Офиц. сайт]. URL: https://civil.consultant.ru/elib/books/25/page_15.html#27 (дата обращения: 07.04.2020).

Как пишет Марк Туллий Цицерон в диалоге «О законах», «ввиду того, что царский образ правления, когда-то находивший одобрение, впоследствии был отвергнут не столько из-за недостатков царской власти, сколько из-за пороков царя, то будет казаться отвергнутым только название «царь», а существо дела сохранится, если один магистрат будет приказывать всем остальным. Поэтому мы [противопоставили] консулам – трибунов. Ведь консул обладает именно той властью, которая основана на праве: ему должны подчиняться все остальные магистраты за исключением трибуна, чья власть была учреждена позднее – для того, чтобы больше не могло совершаться то, что когда-то совершилось. Это прежде всего ограничило права консула, так как появился человек, на которого его власть не распространялась»[1].

Таким образом, ротация должностных лиц в значении «обновление», «смена состава», «чередование» являлась неотъемлемым принципом системы управления в древнеримском государстве.

Однако применение механизма ротации должностных лиц в Риме имело и отрицательные стороны. В частности, как справедливо отмечает И.А. Покровский, столь непродолжительный срок службы римских магистратов препятствовал реализации ими комплексной программы возможных реформ, осуществить которые в течение одного года невозможно[2]. Аналогичная проблема проявилась и в области военного дела – в период первой пунической войны с Карфагеном, в которую Рим вступает в 264 году до н.э.

Так, лица, избранные консулами, обладали не только гражданской, но и военной властью. Консул укомплектовывал войско и руководил им.Однако в условиях длительных военных конфликтов ежегодная смена военачальников не позволяла выработать широкий, продуманный план борьбы, а также

---

[1] Цицерон. Диалоги / отв. ред. С.Л. Утченко. – М., Наука. – 1966. С. 138.

[2] Покровский И.А. История римского права / § 29. Падение республики [Электронный ресурс] // Классика российского права [Офиц. сайт]. URL: https://civil.consultant.ru/elib/books/25/page_23.html#45 (дата обращения: 07.04.2020).

твердо и последовательно осуществлять его. По утверждению Т. Моммзена, победой в войне с Карфагеном Рим «всего более был обязан ошибкам своих врагов»[1].

Таким образом, исторический опыт свидетельствует о том, что установление малого срока пребывания в должности, предполагающей принятие стратегических управленческих решений на долгосрочный период, далеко не всегда является эффективным. Частая сменяемость должностных лиц не может в полной мере обеспечить стабильность государственного управления и устойчивость государственного развития, препятствует достижению стратегических целей, поскольку принятые ранее решения подвергаются сомнению и пересмотру.

Постоянные войны и непрерывные завоевания улучшали благосостояние господствующих слоев римского населения. Правящая аристократия, к которой принадлежали влиятельные патриции и разбогатевшие плебеи, старалась не допустить назначения на высокие должности неугодных ей лиц (формально они выбирались народом, мнением которого знать успешно манипулировала). В сложившихся обстоятельствах регулярная ротация консулов не приводила к каким-либо значительным успехам во внутреннем управлении государством. В итоге подход к подбору кандидатов на имеющиеся должности в зависимости от их богатства и знатности без учета реальных заслуг и способностей привел к расцвету непотизма и общему падению нравов.

Таким образом, ввиду отсутствия четких критериев отбора для замещения ключевых должностей в Римской республике (кроме принадлежности кандидата к правящей аристократии) допускалось большое количество злоупотреблений при их распределении.

Принцип ротации проявлялся и в системе управления римскими провинциями – территориями вне границ Апеннинского полуострова, приобретенными в результате завоеваний.

---

[1] Моммзен Т. История Рима. – М.: Вече, 2017. С. 100.

Так, с 227 года до н.э. римляне стали назначать для управления новыми владениями особых должностных лиц – так называемых проконсулов, в обязанности которых входило высшее управление вверенными им территориями. Срок полномочий проконсулов, равно как и других должностных лиц римской республики, составлял один год.

Однако такой порядок управления довольно быстро перестал устраивать население отдаленных римских провинций. Римские наместники стали допускать произвол в управлении, злоупотреблять властью, не считаясь с местным населением. Как отмечает Т. Моммзен, римские наместники «готовы были ставить себя вообще выше законов, и в этом скрывался зародыш будущих революций»[1]. Эти революции, связанные, в частности, с именами братьев Тиберия и Гая Гракхов, Гая Мария, Ливия Друза, завершились в 82 г. до н.э. с приходом к власти Луция Корнелия Суллы, который, будучи наделен полномочиями диктатора, осуществил значительное количество преобразований в области государственного управления.

В частности, Законом Суллы в 81 году до н.э. были определены критерии избираемости должностных лиц (установлен минимальный возраст для замещения должности; к лицам, претендующим на вышестоящую должность, предъявлено требование о последовательном замещении всех нижестоящих должностей; введено правило о том, что одно и то же лицо, ранее замещавшее какую-либо должность, может претендовать на замещение другой должности лишь по истечении двух лет, а на замещение той же должности повторно – по истечении десяти лет).

Наряду с этим Сулла увеличил с одного года до двух лет предельный срок пребывания в должности таких римских магистратов, как консулы и преторы. При этом было установлено, что в течение первого года пребывания в должности на них возлагались лишь гражданские обязанности и только на территории самого Рима, а в течение второго года службы – они

---

[1] Моммзен Т. Указ. соч. С. 163-164.

исполняли в том числе военные обязанности, но исключительно на территории римских провинций.

Позднее – с появлением в Риме в конце I в. до н.э. нового магистрата (принцепса) и вступлением Рима в новый этап своей истории – происходит постепенная трансформация системы государственного управления и изменение роли магистратов республиканского периода. В Риме усиливается власть императора, который опирается на своих доверенных лиц – императорских уполномоченных. Выборность должностных лиц постепенно исчезает, теперь они назначаются императором на неопределенный срок – как в области внутригосударственного управления, так и в области управления провинциями.

Таким образом, история Древнего Рима наглядно показала как достоинства, так и недостатки применения принципа ротации должностных лиц в системе государственного управления.

Кратко следует также отметить, что исторически механизм ротации был свойствен и другим древним государствам. Например, он применялся в Карфагене, главным органом государственного управления которого в I веке до н.э. являлся совет старейшин, включавший в себя 28 старейшин и 2 царей (верховных судей) – всего 30 человек, избираемых ежегодно.

Практиковался механизм ротации и в Генуэзской республике в рамках организации управления колониями, некоторые из которых находились на территории современной России – Солдайя (Судак), Чембало (Балаклава), Гозия (южный берег Крыма), Воспоро (Керчь), Тана (Азов). Колонии управлялись консулами-правителями, которые избирались в Генуе сроком на один год. Тем не менее в последние годы генуэзского господства в Крыму срок службы консулов мог увеличиваться до двух или даже до четырех лет, как это имело место в жизни Христофоро ди Негро – последнего консула Солдайи.

Принцип ротации в государственном управлении широко применялся также в средневековой Дубровницкой республике (или Республике Рагуза),

существовавшей на побережье Адриатического моря с XIVи до началаXIX века. По имеющимся историческим свидетельствам, глава Дубровницкой республики избирался согражданами каждый месяц, другие должностные лица сменяются каждую неделю, а комендант крепости – каждый день[1]. Такой подход обеспечивал невозможность концентрации публичной власти в руках одного человека. При этом в литературе указывается, что столь частая ротация должностных лиц была возможна лишь в небольшой республике, «окруженной могущественными державами, которые легко могли бы подкупать мелких должностных лиц»[2]. В этой связи интересно отметить, что вплоть до настоящего времени на входе в старинный форт Ловриенац, входивший в систему укреплений Дубровницкой республики, можно прочитать ее девиз: «Non bene pro toto libertas venditur auro», что в переводе с латинского означает «свобода не продается ни за какое золото».

Следует также отметить, что принцип ротации должностных лиц применялся не только в средневековых государствах и государствах античной эпохи, но и в Русском государстве на всех этапах его истории.

В период Древней Руси принцип ротации (как регулярной сменяемости должностных лиц) находится на начальной стадии формирования.

Как известно, власть в Древнерусском государстве принадлежала великому князю, занимавшему киевский престол. Однако его власть не была абсолютной в том числе ввиду сохранения в отдельных русских городах определяющей роли народных собраний (вече) в обсуждении важных, значимых вопросов общественной жизни. В частности, на вече в Пскове и Новгороде граждане избирали и призывали местных князей, а также удаляли (изгоняли) князей в случае недовольства ими.

---

[1] См., напр.: Фрейденберг М.М. Дубровник и Османская империя. – М., Главная редакция восточной литературы издательства «Наука». – 1984. С. 100; О духе законов / Шарль Луи Монтескье; [пер. на рус. яз. А. Горнфельда; вступит. ст. Д. Хаустова]. – М.: РИПОЛ классик. – 2020. С. 21.

[2] Монтескье Ш.Л. Указ. соч. С. 21.

Например, в 1270 году по итогам одного из народных собраний новгородцы писали князю Ярославу Ярославичу: «Для чего взял серебро с бояр Никифора, Романа и Варфоломея? Для чего выводишь отсюда иноземцев, мирно живущих с нами? Для чего птицеловы твои отнимают у нас реку Волхов, а звероловы поля? Да будет ныне конец твоему насилию! Иди, куда хочешь; а мы найдем себе князя»[1].

Кроме того, власть киевского князя ограничивалась «независимыми варягами», входившими в его ближайшее окружение. «Сии варяги, – по утверждению Н.М. Карамзина, – были первыми чиновниками, знаменитейшими воинами и гражданами; составляли отборную дружину и верховный совет, с коим государь делился властию»[2].

Начиная с XI и вплоть до XV века на Руси существовала лествичная система престолонаследия, которая предусматривала передачу престола и переход власти от брата к брату в порядке старшинства.

Старший в роду князь занимал киевский престол, младшие князья – престолы в других городах Древней Руси. В случае смерти одного из князей остальные последовательно перемещались вслед за ним, оставляя свои княжества младшим братьям и принимая управление княжеством старшего брата.

Таким образом, ротация в рассматриваемый период осуществлялась по территориальному принципу посредством иерархических перемещений князей из одного княжества в другое.

К концу XV века завершается период раздробленности Киевской Руси и русские земли объединяются вокруг Московского княжества.

С точки зрения изучения института ротации и поиска примеров его применения в отечественной истории, интерес представляет система управления городами и волостями в этом княжестве.

---

[1] Карамзин Н. М. История государства Российского. – М.: Эксмо, 2008. С. 296.
[2] Карамзин Н. М. Указ. соч. С. 83.

Так, территория Московского княжества в указанный период делилась на уезды (фактически они представляли собой территории присоединившихся к Москве удельных княжеств), а те, в свою очередь, – на волости. Управление на указанных территориях великий князь осуществлял путем назначения в уезды – наместников (которыми, как правило, являлись бывшие удельные князья), а в волости – волостелей.

Наместники подчинялись только великому князю, а содержание они получали за счет осуществления поборов с местного населения. Такие «управленцы-кормленщики» не проявляли заинтересованности в делах вверенных им территорий и не заботились об их процветании, в том числе по причине небольших сроков наместничества. Как правило, наместники (как и волостели) назначались на срок от одного до трех лет. Как отмечается в специальной литературе, длительные сроки пребывания наместника в одном уезде являлись скорее исключением, чем правилом, и были обусловлены какими-либо чрезвычайными обстоятельствами. Однако нередки были случаи, когда одно и то же лицо в разное время исполняло обязанности наместника в нескольких различных местностях[1].

Данный пример реализации принципа сменяемости представителей власти на местах в централизованном Московском государстве свидетельствует о явном его несовершенстве ввиду значительного количества злоупотреблений властью, нацеленности наместников-«кормленщиков» на личное обогащение. При таких обстоятельствах ротация наместников не оказывала позитивного влияния на качество государственного управления.

---

[1] См., напр.: Наместник в России [Электронный ресурс] // Большая российская энциклопедия [Офиц. сайт]. URL: https://bigenc.ru/domestic_history/text/2247261 (дата обращения: 05.04.2020); Чихладзе Л.Т. Исторические особенности становления местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 1 / Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» (080504) / Р.Т. Мухаев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С. 124, 147.

Кроме того, проведенный анализ наводит на мысль о том, что в установлении слишком коротких сроков пребывания в должности (в том числе и в настоящее время) скрыт риск отсутствия должной заинтересованности должностных лиц в реализации новых начинаний, проектов и преобразований, что требует грамотного, сбалансированного подхода при определении минимального и максимального сроков осуществления полномочий по той или иной должности.

В последующие периоды отечественной истории механизм ротации, предполагающий регулярную, осуществляемую на плановой основе смену должностными лицами занимаемых ими постов и должностей в различных государственных учреждениях (сначала в приказах, позднее в коллегиях и министерствах), оставался практически невостребованным. Назначение и освобождение их от должности являлось исключительной прерогативой императора, который это право активно использовал.

Например, созданные Петром I коллегии состояли из присутствия (общего собрания членов) и канцелярии. Состав присутствия насчитывал 10-11 членов и состоял из президента, вице-президента, 4-5 советников и 4 асессоров. Президент коллегии назначался царем и осуществлял «генеральную и верховную дирекцию» (управление коллегии). Вице-президент и члены назначались Сенатом и утверждались царем. Президент и вице-президент обязаны были «накрепко смотреть, чтобы прочие члены коллежские и в поверенных делах и в приказанном их смотрении с надлежащим старанием и прилежанием попечение имели». В случае нерадения членов президент должен был «вежливыми словами» напоминать им об их обязанностях, а при их непослушании сообщать об этом Сенату; он же мог возбуждать перед Сенатом вопрос о замене того члена коллегии, который «мало разумен»[1].

---

[1] Министерство юстиции России за 200 лет (1802 – 2002). Историко-правовой очерк. – М.: Издательство НОРМА, 2002. С. 4.

В то же время в 1699 году именным Указом Петр I утвердил в Москве Бурмистерскую палату, созданную им по западному образцу как аналог зарубежной ратуши – городского совета под председательством бургомистра: «Известно великому государю учинилось, что гостям и гостиныя сотни, и всем посадским, и купецким, и промышленным людям во многих их приказных волокитах, от приказных и от разных чинов людей в торгах их и во всяких промыслах чинятся большие убытки и разоренье; а иные оттого торгов своих и промыслов отбыли, и его, великого государя, с них окладные многие доходы учинились в доимке, а пошлинным сборам и иным поборам большие поборы: и милосердуя, он, великий государь, об них, указал – во всяких их расправных и челобитчиковых и купецких делах и в сборах государственных доходов ведать бурмистрам их, и в бурмистры выбирать им меж себя погодно добрых и правдивых людей, кого они меж себя и по скольку человек похотят; а из них по одному человеку быть в первых, сидеть по месяцу президентом»[1].

В период царствования Петра I трансформировался принцип административного деления территории Российской империи. В результате губернской (или областной) реформы губернии были разделены на провинции и дистрикты, управлявшиеся воеводами и земскими комиссарами соответственно. Земские комиссары избирались уездным съездом дворянства сроком на один год, по истечении которого отчитывались перед ним о проделанной работе; при этом за съездом оставалось право судить земского комиссара за допущенные им служебные упущения[2].

В начале XIX века коллегии как самостоятельные учреждения постепенно упраздняются и реорганизуются в различные подразделения

---

[1] История России с древнейших времен: [кн. 1-6] / сочинение Сергея Михайловича Соловьева. – 2-е издание. – Т. 14. – С.-Петербург: издание Высочайше утвержденного Товарищества «Общественная польза», [ценз. 1895-1896]. Стлб. 1212.

[2] См.: Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования: Монография. М., 1999. С. 79; Лазорин К.Б. Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления в России в XVIII – XIX веках // История государства и права. 2014. № 1 / Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

министерств. Согласно пункту I Манифеста об утверждении министерств от 08.09.1802 и пункту 16 главы IIIМанифеста об общем учреждении министерств от 25.06.1811 министры назначались и увольнялись императором, несли перед ним единоличную ответственность[1].

Вместе с тем принцип ротации в общем смысле этого слова активно применялся в отношении российских государственных деятелей Российской империи, в том числе министров и губернаторов.

Например, Сергей Юльевич Витте последовательно замещал должности начальника Департамента железнодорожных дел при Министерстве финансов, министра путей сообщения, министра финансов, председателя Комитета министров и председателя Совета министров. Дмитрий Андреевич Толстой изначально состоял при Департаменте духовных дел иностранных исповеданий Министерства внутренних дел, затем поочередно назначался директором канцелярии Морского министерства, управляющим Департаментом народного просвещения, сенатором, обер-прокурором Святейшего Синода, министром народного просвещения, министром внутренних дел и шефом жандармов. Василий Александрович Шереметев возглавлял Харьковскую, Черниговскую и Петербургскую губернии, затем служил в должности товарища министра юстиции, членом Комиссии прошений, подаваемых на Высочайшее имя, а также министром государственных имуществ.

Однако нельзя не отметить, что зачастую решение о назначении конкретного лица на должность принималось не только на основе его деловых качеств и служебного опыта, но и не без поддержки и помощи со стороны иных влиятельных лиц. При этом срок службы не был фиксированным и находился в диапазоне от нескольких месяцев до нескольких лет. Как отмечает доктор исторических наук А.С. Минаков, особенно широко ротация проводилась между губерниями с целью предотвращения установления устойчивых коррупционных связей между

[1] Министерство юстиции России за 200 лет (1802 – 2002). Историко-правовой очерк. С. 12.

губернаторами и лицами, заинтересованными в их благосклонности. Особенно престижным считалось находиться во главе столичных губерний, например, Харьковской губернии. А вот направление на службу, например, в Архангельскую или Олонецкую губернии рассматривалось как почетная ссылка[1].

Примеры применения принципа ротации на государственной службе в Российской империи содержатся и в некоторых законодательных актах этого периода.

Так, 1 января 1810 года император Александр I издал Манифест об образовании Государственного совета – законосовещательного органа Российской империи в период с 1810 по 1905 годы. Манифест предусматривал, в частности, положения о периодической ротации его членов: устанавливалось, что «назначение председательствующего в Государственном совете возобновляется ежегодно», а «распорядок членов по департаментам возобновляется каждые полгода по высочайшему усмотрению»[2].

После издания императором Николаем II 20 февраля 1906 года Высочайшего указа «О переустройстве учреждения Государственного совета» принципы формирования последнего были существенно изменены. Государственный совет уже не являлся законосовещательным государственным органом, а приобрел статус органа представительного. В его состав входили теперь не только назначаемые императором лица, но и избранные обществом представители различных сословий. Кроме того, в результате издания Указа был установлен девятилетний срок полномочий

---

[1] От Петра I до наших дней: за какие проступки дореволюционные губернаторы лишались своих постов [Электронный ресурс] // Российская газета [Офиц. сайт]. URL: https://rg.ru/2017/11/02/reg-cfo/za-chto-dorevoliucionnyh-gubernatorov-lishali-postov.html (дата обращения: 11.05.2019).

[2] Манифест об образовании Государственного Совета [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации [Офиц. сайт]. URL: https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3070/ (дата обращения: 08.04.2020).

Государственного совета с ротацией каждые три года по одной трети его состава[1].

Дальнейшее (и наиболее активное) развитие институт ротации получил уже в новой российской истории.

На основе разграничения этапов формирования, функционирования, реформирования и развития системы государственной службы России в научной литературе обоснованно выделены три основных условных этапа в развитии ротации государственных служащих как кадровой технологии:

1) советский (с 1917 по 1991 гг.);
2) постсоветский (с 1991 по 2003 гг.);
3) современный (с 2003 г. по настоящее время)[2].

В советский период российской истории (1917 – 1991 гг.) принцип системной ротации партийных, комсомольских и хозяйственных кадров начинает активно применяться на практике. В рассматриваемой период ротация как плановый метод профессионального развития кадров представляла собой прохождение ряда ключевых должностей в той или иной сфере партийной или хозяйственной деятельности молодыми перспективными специалистами, руководителями партийных и комсомольских организаций различного уровня, заместителями руководителей государственных органов. Такие специалисты перемещались из одних организации, района, области, края, республики в другие, с одной руководящей должности на другую. При этом позитивной чертой ротации советского периода является то, что ее проведение сопровождалось выделением необходимых финансовых средств, предоставлением служебных

---

[1] Короткевич В.И. Государственная Дума России в прошлом и настоящем. Конституционная дуалистическая монархия 1906-1917 // Ленинградский юридический журнал. – 2005. – № 3. С. 28.

[2] Степанков Д.В. Указ. соч. С. 73. Здесь следует отметить, что наиболее правильным, с нашей точки зрения, было бы определить в качестве условной нижней временной границы современного этапа в развитии института ротации как кадровой технологии именно 2003 год, когда был принят и вступил в силу Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», определивший основы государственной службы в России, а не 2004 год, как предлагает уважаемый автор в вышеназванной научной работе.

жилых помещений, а также обеспечением необходимых материальных и социальных условий. В последующие годы ряд ученых обращали внимание на целесообразность использования механизма ротации на государственной службе новой России, отмечая при этом позитивный советский опыт, при котором ротация обеспечивала высокую профессионально-статусную мобильность партийных и хозяйственных руководителей, что, в свою очередь, позволяло им последовательно формироваться как профессионалам и сравнительно быстро подниматься по служебной и социальной лестницам[1].

Постсоветский этап в истории развития ротации приходится на период с 1991 по 2003 гг. и связан с распадом Советского Союза и принятием 12.12.1993 всенародным голосованием новой Конституции[2].

Этот период ознаменован становлением новой системы российской государственной службы, поиском иных подходов к ее организации, подготовкой нормативно-правовой базы для успешного функционирования органов власти и управления в новых условиях. Несмотря на подписание и вступление в силу в 1995 году Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»[3], установившего правовые основы организации государственной службы Российской Федерации и основы правового положения государственных служащих Российской Федерации, вопросы ротации кадров на государственной службе на законодательном уровне не регулировались. В этот период в управленческой среде наблюдалось стремление поскорее отойти от применения советских установлений и стандартов, что, однако, оказалось непросто, поскольку в среде государственных служащих весьма значительным было число

---

[1] См.: Служебная карьера: учеб.-методич. пособие / Л.С. Гусева, В.А. Иглин, Б.В. Лытов, и др.; под общ, ред. Е.В. Охотского; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М.: Экономика, 1998. С. 127; Степанков Д.В. Указ. соч. С. 72-73.

[2] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

[3] Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7379/ (дата обращения: 17.05.2021).

представителей советской партийно-хозяйственной номенклатуры. По этой причине, как отмечено Д.В. Степанковым, на практике ротация кадров проводилась – главным образом, с целью формирования руководящего состава государственных органов[1].

Современный этап в развитии института ротации на государственной службе связан с принятием Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»[2] (далее – Федеральный закон № 58-ФЗ), установившего правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, а также Федерального закона № 79-ФЗ, закрепившего правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации.

В настоящее время механизм ротации, предполагающий ограничение предельного срока замещения должности государственной службы Российской Федерации, законодательно закреплен в отношении работников прокуратуры, сотрудников уголовно-исполнительной системы, сотрудников органов принудительного исполнения, сотрудников органов внутренних дел, дипломатических работников Министерства иностранных дел Российской Федерации, а также сотрудников контрольно-надзорных органов власти.

В Федеральном законе от 06.12.2011 № 395-ФЗ, которым был установлен механизм ротации на гражданской службе, отсутствовало указание на конкретные сроки, в течение которых федеральным органам исполнительной власти следовало утвердить перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих, и планы проведения ротации.

В то же время в письме Минтруда России от 16.08.2012 № 18-0/10/1-1105 «Об организации и проведении с 1 января 2013 г. ротации

---

[1] Степанков Д.В. Указ. соч. С. 74.
[2] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

федеральных государственных гражданских служащих»[1] федеральным органам исполнительной власти рекомендовалось организовать разработку и утверждение необходимых ведомственных приказов в течение 2012 г. Аналогичное положение было также включено Минтрудом России в текст Методических рекомендаций от 18.09.2012 «Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти».

Однако отсутствие строго регламентированных сроков принятия данных актов на законодательном уровне привело к тому, что процесс их разработки затянулся. Создание федеральными органами исполнительной власти необходимой правовой базы для реализации на практике механизма ротации продолжалось в течение практически пяти лет – с 2012 года по 2016 год.

Одним из первых федеральных органов исполнительной власти, утвердивших ведомственные правовые акты, необходимые для организации и проведения ротации гражданских служащих, было Министерство юстиции Российской Федерации (приказ от 29.10.2012 № 196[2]).

При этом анализ планов проведения ротации гражданских служащих в системе органов юстиции за период с 2013 по 2017 годы свидетельствует о постепенном, достаточно плавном внедрении механизма ротации в деятельность кадровых подразделений Минюста России и его территориальных органов.

Так, планом проведения ротации на 2013 год предусматривалось назначение в порядке ротации на 9 должностей начальников и заместителей

---

[1] Письмо Минтруда России от 16.08.2012 № 18-0/10/1-1105 «Об организации и проведении с 1 января 2013 г. ротации федеральных государственных гражданских служащих» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_136811/ (дата обращения: 17.05.2021).

[2] Приказ Минюста России от 29.10.2012 № 196 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // Российская газета. – 2012. – 16 ноября.

начальников территориальных органов Минюста России, планом на 2014 год – на 11 должностей, планом на 2015 год – на 9 должностей; планом на 2016 год предусматривалась ротация 13 начальников и заместителей начальников территориальных органов Минюста России, планом на 2017 год – 74 начальников и заместителей начальников территориальных органов.

Постепенное увеличение числа гражданских служащих, включенных в планы проведения ротации, обусловлено объективными причинами: в период 2012-2013 годов федеральными органами исполнительной власти проводилась, в частности, работа по перезаключению служебных контрактов с лицами, замещающими ротационные должности, после чего начинал течь предусмотренный Федеральным законом № 79-ФЗ и оговоренный в служебных контрактах срок замещения таких должностей (три – пять лет). Соответственно, говорить о том, что механизм ротации на гражданской службе заработал в полную силу, можно применительно к периоду с 2016 года и позднее.

Таким образом, процесс введения института ротации на государственной гражданской службе к настоящему моменту можно считать завершенным.

## § 1.4. Правовое регулирование института ротации по зарубежному законодательству о государственной гражданской службе.

Принимая во внимание, что эффективность ротации как кадровой технологии – как в сфере бизнеса, так и в сфере государственной службы – давно признана международным сообществом, особенно интересным представляется анализ законодательства, регламентирующего особенности прохождения государственной гражданской службы за рубежом, а также

изучение зарубежного опыта применения на гражданской службе различных кадровых технологий, в том числе ротации.

В современных зарубежных государствах процедура ротации гражданских служащих занимает свое особое место в системе эффективных кадровых технологий.

Так, особое внимание профессиональному развитию служащих уделяется на государственной службе **США**. В этой стране наиболее распространены три формы профессионального развития – обучение, ротация и стажировка. Выбор какой-либо из данных форм и их использование для целей профессионального развития определяется в том числе исходя из существующих возможностей, необходимости, условий службы в конкретном ведомстве, а также зависит от степени подготовленности государственных служащих. Обучение внутри своего ведомства проходят более половины государственных служащих США. При этом карьерный рост государственных служащих обусловлен результатами ежегодной оценки их работы (так называемая «система заслуг»), которая проводится с использованием процедур и методов, заимствованных из практик оценки деятельности работников коммерческих организаций, которые предполагают, в первую очередь, повышение профессиональной подготовленности сотрудников. Соответственно, на государственной службе США особая роль отведена именно профессиональному обучению, творческому развитию, раскрытию потенциала высших должностных лиц с целью развить и приумножить их лидерские качества, позволяющие эффективно решать общественные проблемы, мобилизуя все имеющиеся ресурсы, а также разработке соответствующих учебных программ[1].

---

[1] Современные кадровые технологии в органах власти: монография / А.М. Беляев, Е.Д. Богатырев, А.И. Галкин и др.; под общ. ред. С.Е. Прокофьева, А.М. Беляева, С.Г. Еремина. М.: Юстицинформ, 2015 / Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Представляется, что основную идею «системы заслуг» как системы оценки результативности и эффективности деятельности гражданских служащих можно реализовать и в Российской Федерации.

При этом возможные направления применения на федеральной государственной гражданской службе подобной «системы заслуг» применительно к лицам, замещающим ротационные должности, видятся в обязательном проведении по истечении установленного в служебном контракте срока замещения ротационной должности оценки результативности и эффективности деятельности гражданских служащих, замещающих в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции. На основании ее результатов в отношении оцениваемого лица следует принимать дальнейшие кадровые решения, в том числе о целесообразности перевода в порядке ротации на равнозначную должность.

Наряду с этим в **США, Великобритании** и других западных странах распространен такой метод работы с кадрами, как *secondment* («прикомандирование»), представляющий собой разновидность ротации сотрудников, предусматривающий их направление в целях овладения необходимыми навыками на определенное время в другую структуру. При этом метод *secondment* подразумевает не только внутренний «обмен кадрами», когда работники переходят в другой департамент того же государственного органа, но и внешний, в рамках которого специалистами обмениваются целые организации[1].

В научной литературе, посвященной изучению данного вопроса, отмечается, что в большей степени такая процедура, как *secondment*, подходит для работы с государственными служащими, замещающими руководящие должности[2], однако она применяется не только по отношению к руководителям различного уровня.

---

[1] Там же.
[2] Там же.

Применение метода *secondment* позитивным образом влияет на всех участников соответствующих правоотношений: самого сотрудника (служащего), который приобретает новые разнообразные навыки и опыт, а также возможность планировать карьеру; на принимающую сторону, которая приобретает практически универсального сотрудника (служащего), а также организацию, командирующую сотрудника (служащего), которая способствует его личному и профессиональному развитию и создает репутацию хорошего работодателя, ориентированного на интересы общества[1].

Аналогичный подход практикуется на государственной службе **Франции**, где «сложилась ориентированная на высокий результат практика стажировок государственных служащих в других смежных ведомствах с целью изучения их работы»[2].

К слову, следует упомянуть, что еще Наполеон I Бонапарт отдавал должное идее всеобщей ротации управленческих кадров, отмечая, что «необходимо часто менять не только гарнизоны, но и людей, стоящих у власти, это безусловно. В интересах государства – чтобы должностные лица постоянно сменялись: если этот принцип не соблюдается, то неизбежно появляются удельные владения и сеньориальное правосудие»[3].

Применение принципа ротации на государственной службе имеет давнюю традицию в странах восточной Азии.

Как указывают ряд специалистов, особенностью многих стран Востока (в том числе Японии, Китая, Индии, Тайваня и Сингапура) является всеобщий характер процедуры ротации государственных служащих всех уровней[4].

---

[1] Там же.
[2] Там же.
[3] Наполеон Бонапарт / сост. А.Т. Урушадзе. – Ростов н/Д : Феникс, 2017. С. 57-58.
[4] Степанков Д.В. Указ. соч. С. 83; Усов Е.Г. Формирование системы ротации персонала: дис. … канд. экон. наук: 08.00.05 / Усов Евгений Георгиевич; [Место защиты: Сиб. гос. ун-т путей сообщ.]. – Иркутск, 2015. С. 74; Солодов В.В., Михайлова Е.В. Ротация как механизм повышения эффективности правоохранительной службы Российской

В некоторых государствах азиатского региона процедура ротации должностных лиц осуществляется в соответствии с установленным планом, в определенных случаях или при определенных обстоятельствах. Регулярная ротация должностных лиц проводится в том числе в таких государствах, как Бангладеш, Республика Островов Фиджи[1], Гонконг, Китай, Индия, Индонезия, Казахстан, Корея и Сингапур. В других странах смена должностных лиц в связи с их ротацией осуществляется только определенном управленческом уровне или при наличии особых условий: например, в государстве Вануату ротации подлежит персонал на уровне руководителя, на Филиппинах – отдельные должностные лица национальной полиции и международного налогового управления, в Папуа-Новой Гвинее – офицеры полиции, в Малайзии, где механизм ротации уже внедрен в практику отдельных ведомств, разработан законопроект, предписывающий должностным лицам, находящимся «по долгу службы» в непосредственном контакте с гражданами, регулярно менять занимаемые должности[2].

**В Китайской Народной Республике** система ротации кадров является неотъемлемой частью программы их подготовки. Применение ротации кадров на государственной службе Китая преследует две основных цели: повышение потенциала государственных служащих, а также сокращение возможностей для проявления коррупции.

Ротация в государственных органах этой страны осуществляется в соответствии с Законом от 27.04.2005 «О государственных служащих». Перевод государственных служащих на иную должность в порядке ротации, в том числе в другое ведомство, осуществляется каждые пять лет. При этом

---

Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 22. – 2010. С. 2; Горшков Н.Н. Ротация руководящих кадров в зарубежных странах // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 8. С. 162.

[1] Республика Островов Фиджи – официальное наименование государства в период с 1998 по 2010 годы. В настоящее время официальное наименование государства –Республика Фиджи.

[2] Anti-Corruption Policiesin Asia and the Pacific [Электронный ресурс] // OECD [ОЭСР] [Офиц. сайт]. URL: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/34300023.pdf (дата обращения: 02.04.2020).

переводы осуществляются после предварительной профессиональной переподготовки служащих и сопровождаются сменой функциональных обязанностей.

Согласно имеющимся данным в период с 1996 по 1999 годы более 400 тысяч китайских чиновников по всей стране были переведены на новые должности в порядке ротации. При этом с целью повышения эффективности деятельности местных органов власти активно практиковались перемещение государственных служащих из богатых прибрежных провинций на должности в более бедных внутренних районах Китая[1].

В этой связи следует отметить, что система государственной службы КНР не однородна. Обобщая, в ее рамках возможно рассматривать две различные подсистемы. Первая из них относительно ориентирована на результативность и эффективность; функционирует на основе использования механизмов конкуренции, что позволяет отбирать лучшие кадры; связывает любые формы поощрения именно с результативностью деятельности и не допускает недисциплинированности и коррупции. Вторая подсистема фактически функционирует в роли «работодателя последней инстанции»; производит отбор кадров на основе множества различных критериев, некоторые из которых могут не иметь никакого отношения к выполняемой работе; связывает вознаграждение исключительно с занимаемой должностью и характеризуется относительно высоким уровнем коррупции и недисциплинированности. При этом имеющиеся в Китае аналитические данные свидетельствуют о том, что системы, ориентированные на достижение результата, функционируют преимущественно в центральных и более богатых прибрежных районах, тогда как традиционные системы – в более бедных и менее развитых внутренних районах.

В связи с этим китайскими специалистами отмечается, во-первых, что, для упрочения законности, усиления подконтрольности и ответственности и

---

[1] John P. Burns. Civil Service Reform in China [Электронный ресурс] // OECD [ОЭСР] [Офиц. сайт]. URL: https://www.oecd.org/gov/budgeting/44526166.pdf (дата обращения: 02.04.2020).

с целью привлечения лучших кандидатур на государственную гражданскую службу кадровая политика и практика должны быть максимально прозрачными. Во-вторых, с целью снижения уровня коррупции необходимо обеспечивать максимально широкое и повсеместное применение механизма ротации должностных лиц, при этом служащих, замещающих руководящие должности, а равно их членов семьи следует проверять на регулярной основе. В-третьих, следует уделять серьезное внимание развитию и укреплению кадрового потенциала органов власти в бедных районах Китая, в том числе посредством обучения сотрудников, а также посредством практики переводов должностных лиц, обладающих необходимым позитивным опытом государственного управления, из более развитых районов[1].

В то же время следует отметить, что установление практики межрегиональной ротации (переводы из благополучных прибрежных в неблагополучные внутриконтинентальные регионы) предполагает обязанность государственных органов всех уровней иметь определенное количество вакантных должностей, предназначенных исключительно для назначения государственных служащих в порядке ротации.

Считается, что такая система способствует получению нового управленческого опыта, расширению компетенций и углублению профессиональных знаний. Однако она имеет и определенные минусы, в первую очередь, для гражданских служащих на местах, которые вынуждены мириться с ограниченными возможностями должностного роста ввиду того, что вакантные вышестоящие должности замещаются только в порядке ротации государственными служащими центральных аппаратов.

Интересно отметить также, что идея ротации должностных лиц в Китае нашла отражение и применительно к организации военной службы.

Так, директивой Председателя Китая Си Цзиньпина высшим офицерам вооруженных сил в звании старше подполковника предписано «во время двухнедельной «стажировки» в воинских частях «жить, есть и служить»

---

[1] Там же.

бок о бок с рядовыми солдатами и младшими офицерами» в целях укрепления боевого духа, установления более прочных связей между командным и рядовым составом китайской армии, а также противодействия коррупции. В 1958 году аналогичный приказ, предусматривающий обязанность старших чинов служить рядовыми каждый год на протяжении месяца, был издан Мао Цзедуном[1].

**В Японии** ротация является основной формой профессионального развития, причем как на государственной службе, так и в частных (негосударственных) компаниях. Ротация в системе государственной службы регламентирована Законом Японии от 21.10.1947 № 120 «О государственных публичных должностных лицах».

Основой ротации кадров в Японии является убеждение в том, что длительное пребывание работника на одном месте приводит к потере интереса к работе (службе), а также к снижению уровня ответственности. Как отмечается в Новом энциклопедическом словаре, в Японии ротация понимается как «периодическое перемещение работника с одного места на другое, сопровождаемое изменением характера работы; используется как средство борьбы с монотонностью труда в условиях его механизации и автоматизации»[2]. По этой причине ротация по горизонтали является в Японии весьма распространенным методом кадровой работы.

Каких-либо строгих правил относительно частоты перемещений работника (служащего) в порядке ротации и их продолжительности в Японии не существует. Количество перемещений поставлено в зависимость от конкретных обстоятельств, к числу которых могут быть отнесены, например, специальность, стаж, а также возраст работника (служащего); при этом ротация проводится в среднем через каждые два-три года. В результате каждый служащий овладевает сразу несколькими специальностями, становясь профессионалом широкого профиля. Таким образом расширяются

---

[1] Усов Е.Г. Указ. соч. С. 73.
[2] Новый энциклопедический словарь. – М.: «РИПОЛ классик», 2012. С. 1165-1166.

возможности взаимопомощи работников и, соответственно, решается проблема их взаимозаменяемости.

Особое внимание в Японии уделяется подготовке руководителей. В этой стране принято считать, что руководитель любого государственного органа должен быть всесторонне образованным и знающим специалистом, который способен эффективно работать по всем направлениям деятельности ведомства. Поэтому карьера японского служащего, впервые принятого на службу в государственные органы, начинается с его стажировки в правлении соответствующего ведомства. Первые несколько лет стажер вовлечен в процесс горизонтальной ротации, в рамках которой он служит во всех главных и ведущих управлениях министерства, изучая их функции и устанавливая полезные деловые контакты с другими служащими. После нескольких горизонтальных перемещений, как правило, следует повышение в должности; при этом согласие работника на перемещение в порядке ротации требуется только в случае, если ротация такого работника сопряжена с изменением текущего места жительства. В порядке ротации японские служащие могут быть переведены на иную должность как внутри государственного органа, в котором несут службу, так и в другие органы (центрального либо местного уровня)[1].

При этом наряду с механизмом ротации в Японии широко применяется метод наставничества (при приеме новых сотрудников, переходе сотрудника из одного структурного подразделения в другое, в случае повышения в должности и т.д.).

Учитывая изложенное, в Японии в результате ротации руководитель подразделения любого министерства детально ознакомлен со всеми направлениями деятельности этого министерства, обладает разносторонними

---

[1] См., напр.: Современные кадровые технологии в органах власти: монография / под общ. ред. С.Е. Прокофьева, А.М. Беляева, С.Г. Еремина // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Ноздрачев А.Ф. Институт ротации в системе государственной гражданской службы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2019. – № 5. С. 13-14.

знаниями, позволяющими ему свободно ориентироваться в различных сферах общественных отношений и оперативно разрешать возникающие вопросы.

Горизонтальная и вертикальная ротация государственных служащих на протяжении всего периода службы широко используется в **Ирландии**. В этой стране применяется практика переводов из министерств в подведомственные службы (агентства) и муниципальные органы, что способствует повышению профессионального уровня государственного служащего и формированию дополнительных компетенций за счет приобретения новых навыков и знаний[1].

К слову, в 2006 г. премьер-министр Ирландии Б. Ахерн стал инициатором проведения комплексной оценки функционирования системы государственной службы Ирландии. Данная оценка была проведена Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а в апреле 2008 г. ее итоги были изложены в докладе «Ирландия: движение к созданию интегрированной государственной службы», содержащем вывод об эффективности государственной службы Ирландии и ее привлекательности для граждан (по сравнению с другими странами Европейского союза)[2].

«Профессиональная ротация – часто пропагандируется, редко практикуется» – так в переводе на русский язык звучит наименование монографии 1987 года[3], посвященной теме профессиональной ротации в публичном управлении (на государственной службе) **Германии**.

В этом исследовании содержались, в частности, следующие основные тезисы:

1) профессиональная ротация не является первостепенной темой в управленческой литературе;

---

[1] Сороко А.В. Управление персоналом на государственной службе Ирландии // Государственная служба. – 2011. – № 4. С. 56.
[2] Там же. С. 54.
[3] Jörger, Gernot. Job Rotation – oft propagandiert, selten praktiziert. In: VOP – Verwaltung, Organisation, Personal, 9. Jg. 1987, Nr. 6, S. 262.

2) отсутствуют эмпирические данные о практике ротации на государственной службе;

3) идея ротации в публичном управлении (на государственной службе) приветствуется, однако нечасто практикуется.

К настоящему времени есть основания полагать, что за более чем тридцатилетний период с момента издания указанной монографии ситуация с применением механизма ротации на государственной службе Германии значительно изменилась.

Сегодня ротация признается в Германии эффективной кадровой технологией. Как пишет П.Н. Кобец, изучая организацию ротации кадров за рубежом, опыт проведения ротации государственных служащих в Германии оценивается отечественными исследователями как наиболее удачный[1].

Тем не менее важно отметить, что на уровне федерального закона немецкий законодатель понятием «ротация» применительно к организации государственной гражданской службы не оперирует. В то же время данный термин встречается в ряде немецких нормативных правовых актов, которые в России принято называть подзаконными (например, изданных Федеральным правительством Германии), а также достаточно широко используется в научных исследованиях.

Анализ научных работ, изданных в Германии, позволяет предположить, что термином «ротация» охватывается весь спектр возможных передвижений работника (служащего) на протяжении их трудовой (служебной) деятельности с любыми целями.

Например, законом ФРГ «О статусе федеральных государственных служащих» *(Bundesbeamtengesetz)*[2] предусмотрены три основные правовые

---

[1] Кобец П.Н. Международный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и возможности его использования в отечественной законодательной практике // Международное публичное и частное право. – 2008. – № 5. С. 42-46.

[2] Bundesbeamtengesetz (BBG) vom 05.02.2009 [Закон «О статусе федеральных государственных служащих» от 05.02.2009] [Электронный ресурс] // Gesetze im Internet

формы (правовых инструмента) ротации, а именно *Abordnung*, *Versetzung* и *Zuweisung* (параграфы 27 – 29), которые – если спроецировать их на российские реалии – будут весьма схожи с предусмотренными Трудовым кодексом Российской Федерации[1] и Законом о государственной гражданской службе переводами и перемещениями на иную работу (должность).

Соответственно, в России понятия ротации, перевода на другую работу (иную должность) и перемещения существенно различаются и каким-либо родовым понятием не охватываются.

Особый интерес представляют подходы к классификации видов ротации, предложенные в немецком исследовании под названием «Personalrotation in der Praxis: Konzepte – Konflikte – Konsequenzen» («Ротация на практике»). Например, по иерархическому признаку предложено выделять национальную и межнациональную ротацию. Кроме того, в данном исследовании предложена классификация вертикальной ротации на внешнюю и внутреннюю[2].

Так, внешняя вертикальная ротация осуществляется как в рамках одного управленческого уровня, так и со сменой управленческого уровня. Такая ротация осуществляется в частные предприятия, в научные учреждения, а также в международные или наднациональные (т.е. созданные в рамках Европейского Союза) организации. В свою очередь, внутренняя вертикальная ротация может осуществляться на выше- или нижестоящие должности.

При этом необходимо также учитывать, что на гражданской службе Германии состоят три типа служащих: *Beamte* (карьерные гражданские служащие) – около 30%, *Angestellte* (сотрудники) – около 45% и *Arbeiter*

---

[Законы в интернете] [Офиц. сайт]. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html (дата обращения: 12.05.2019).

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ст.3.

[2] Carl Böhret, Carsten Brenski, Martin-Peter Oertel, Kathrin Böck. Personalrotation in der Praxis: Konzepte – Konflikte – Konsequenzen. Deutsches Forschumgsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer. 2006. S. 20, 78-80.

(наемные работники). Ротации между этими категориями практически не происходит[1].

Немецкие исследователи института ротации признают ротацию на гражданской службе весьма эффективным антикоррупционным механизмом[2], что подтверждается регулятивными нормами немецкого служебного права, закрепленными, в частности, в Директиве Федерального правительства Германии о предотвращении коррупции в федеральной администрации от 30.07.2004 (далее – Директива о предотвращении коррупции), а также в рекомендациях по ее применению[3].

К числу превентивных мер, направленных на сокращение уровня коррупции, Директивой о предотвращении коррупции отнесены, в частности, определение должностей, подпадающих под риск коррупции, анализ рисков, создаваемых должностями, подпадающими под особый риск коррупции, а также ротация персонала на должностях, подпадающих под особый риск коррупции. При этом анализ должностей на предмет их коррупциогенности лежит в основе мероприятий по организации и проведению ротации в Германии.

В соответствии с Директивой о предотвращении коррупции и рекомендациями по предупреждению коррупции в федеральной администрации (разделы 2 и 3 брошюры «Rules on Integrity», или «Правила добросовестности»), каждое ведомство должно оценить сферы своей деятельности, которые особенно уязвимы для коррупции, и принять определенные меры в отношении сотрудников, которые связаны с этими сферами. Принцип ротации является одной из таких мер.

---

[1] Современные кадровые технологии в органах власти: монография / под общ. ред. С.Е. Прокофьева, А.М. Беляева, С.Г. Еремина // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[2] См., напр.: Carl Böhret, Carsten Brenski, Martin-Peter Oertel, Kathrin Böck. Personalrotation in der Praxis: Konzepte – Konflikte – Konsequenzen. S. 23; Klaus Völkel, Carsten Stark, Reiner Chwoyka. Korruption im offentlichen Dienst. Delikte – Prävention – Strafvervolgung / 2 überarbeitete und ergänzte Auflage // Books on Demand GmbH, Norderstedt. 2011. S. 95, 138.

[3] Rules on Integrity [Правила добросовестности] [Электронный ресурс] // Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat [Офиц. сайт]. URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 02.04.2020).

Ротация в Германии предусматривается для должностей с высоким уровнем коррупциогенности. Согласно пункту 4.2 Директивы о предотвращении коррупции срок их замещения не должен превышать пяти лет, что в целом сопоставимо со сроками ротации, предусмотренными в Российской Федерации (от трех до пяти лет). В то же время срок службы служащего, замещающего должность с высоким уровнем коррупциогенности, в Германии может быть продлен. Однако причины принятия решения о продлении срока замещения должности должны быть документально зафиксированы. Как отмечается в литературе, такой подход не только усиливает подконтрольность кадровых перестановок, но и позволяет персонифицировать ответственность за принятое решение[1].

Информационно-аналитические материалы, опубликованные на официальном сайте Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в сети «Интернет», содержат перечень наиболее частых причин замещения лицом одной и той же должности в сферах, признанных особенно уязвимыми для коррупции, более пяти лет:

1) невозможность ротации конкретного служащего по различным основаниям;

2) служащие с уникальными (узкоспециальными) знаниями, которых в случае их ротации невозможно заменить с должным уровнем преемственности;

3) служащие, которые в ближайшее время уйдут в отставку;

4) служащие, которые в скором времени займут иную должность;

5) служащие, которым в случае ротации не может быть предоставлена иная должность с тем же объемом денежного содержания.

В таких случаях в рекомендациях по предупреждению коррупции в федеральной администрации предлагается применять вместо ротации служащих иные эффективные меры по предотвращению коррупции (например, более тщательное наблюдение за деятельностью служащего, в

---

[1] Солодов В.В., Михайлова Е.В. Указ. соч. С. 2.

том числе внедрение практики второй подписи, что предполагает проверку вторым сотрудником результатов работы первого; работа в командах и обмен задачами внутри структурных подразделений; передача обязанностей; усиление административного и операционного надзора)[1].

Представляется, что подобный механизм фактического продления сроков службы на должностях, замещение которых сопряжено с коррупционным риском (при условии документальной фиксации причин, послуживших основанием для принятия такого решения, и введения дополнительных механизмов контроля за деятельностью лиц, в отношении которых оно принято), мог бы быть внедрен и в Российской Федерации – например, в отношении должностных лиц центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по государственному контролю (надзору), оказанию государственных услуг, а также управлению государственным имуществом, ротация которых в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ в настоящее время не проводится. Более подробно данное предложение будет рассмотрено в параграфе, посвященном вопросам эффективности ротации как способа противодействия коррупции на государственной гражданской службе.

По имеющимся официальным данным, в прошлом большинство случаев коррупции в Германии были совершены сотрудниками, которые находились на одном посту более пяти лет[2]. При этом проведенный в стране эксперимент с контрольными группами продемонстрировал наличие взаимосвязи между внедрением ротации и снижением уровня коррупции.

Поскольку «ситуативная коррупция» в Германии встречается очень редко, а имеющиеся факты в большей степени относятся к «структурной коррупции», третьи стороны должны сначала «инвестировать» в отношения с конкретным коррумпированным государственным служащим. Такие

---

[1] Country case: Staff rotation in the German civil service [Электронный ресурс] // OECD [ОЭСР] [Офиц.сайт]. URL: https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/staff-rotation-german-civil-service.pdf (дата обращения: 02.04.2020).
[2] Там же.

«инвестиции» не окупаются, если очевидно, что соответствующий служащий через несколько лет будет перемещен на другую должность в порядке ротации. Если третьи стороны пытаются построить хорошие отношения с руководством ведомства, то их цель состоит не в достижении расположения конкретного должностного лица, а в поддержании хороших рабочих отношений с ведомством в целом[1].

В связи с этим к числу основных причин сокращения уровня коррупции немецкие ученые относят, во-первых, снижение вероятности повторной встречи частного лица и государственного служащего, во-вторых, невозможность частного лица – потенциального взяткодателя – рассчитывать на учет подарков в будущем новым государственным служащим; в-третьих, невозможность частного лица – потенциального взяткодателя – при взаимодействии с новым государственным служащим достоверно знать, какой будет его реакция на предложение взятки[2].

Следует также отметить, что немецкие исследователи не только рассматривают ротацию как способ противодействия коррупции, но и признают ее эффективность как формы профессионального развития государственных гражданских служащих. В Германии, как и во многих других зарубежных государствах, механизм ротации активно используется «в целях повышения профессионального уровня и качества работы государственного аппарата в целом»[3]. Существует точка зрения, согласно которой ротация способствует обучению без отрыва от работы, расширению профессионального горизонта и повышению шансов подняться по карьерной лестнице[4]. Так, Gernot Jörger относит к целям ротации, в частности,

---

[1] Там же.

[2] Горшков Н.Н. Зарубежный опыт организации ротации руководящих кадров // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 3. С. 24.

[3] Гончарук Н.С., Абашина Л.А. Механизмы профилактики формирования коррупционного поведения государственных гражданских служащих: административно-правовая модель // Ученые записки Орловского государственного университета. – 2014. – № 5. С. 296-297.

[4] Carl Böhret, Carsten Brenski, Martin-Peter Oertel, Kathrin Böck. Personalrotation in der Praxis: Konzepte – Konflikte – Konsequenzen. S. 14, 16, 17.

личностное развитие, проявление креативных кадров, подготовку руководящих кадров и расширение кругозора[1].

Наряду с этим многим ведомствам, в частности министерствам, реализация принципа ротации позволяет регулярно предоставлять возможность сотрудникам, недавно назначенным на должности, смотреть «свежим взглядом» на вопросы, за решения которых они в настоящее время несут ответственность. Примечательно, что государственные служащие Германии, особенно занимающие высокие позиции в ведомственной иерархии должностей, являются специалистами широкого профиля, которые имеют опыт работы по различным направлениям и которые способны быстро справляться с новыми задачами. Опыт, полученный ими на ранее занимаемых должностях, позволяет таким служащим находить связи и закономерности между различными областями знаний. По этой причине зачастую в планы развития государственных служащих в качестве условия продвижения по карьерной лестнице (и повышения уровня вознаграждения) включается положение о необходимости замещения определенного количества должностей на предыдущем уровне.

В частности, в соответствии с параграфом 46 «Развитие персонала» Директивы о карьере федеральных чиновников (*Bundeslaufbahnverordnung*)[2] в программах (планах) профессионального развития служащих следует отражать, в частности, описание способностей и склонностей того или иного служащего, а также результаты проведенных мероприятий по профессиональному развитию (например, описание приобретенных навыков и знаний вследствие регулярной смены сферы деятельности служащего, в том числе в результате его работы в международных организациях).

---

[1] Jörger, Gernot. Job Rotation – oft propagandiert, selten praktiziert. In: VOP – Verwaltung, Organisation, Personal, 9. Jg. 1987, Nr. 6, S. 263.

[2] Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten (Bundeslaufbahnverordnung) vom 12.02.2009 [Директива о карьере федеральных чиновников от 12.02.2009] [Электронный ресурс] // Gesetze im Internet [Законы в интернете] [Офиц. сайт]. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/blv_2009/index.html#BJNR028400009BJNE004800000 (дата обращения: 14.04.2020).

Кроме того, правило неограниченной ротации кадров действует в Министерстве иностранных дел Германии: служащие ведомства могут быть направлены по решению руководства в любую точку мира с любым заданием. При этом смена региона и (или) предметной деятельности служащего происходит, как правило, раз в 3 – 4 года[1].

Следует также отметить, что Германия является государством с федеративной формой устройства. В связи с этим правовое регулирование и проведение ротации в Германии предусмотрено в том числе на уровне субъектов федерации (федеральных земель).

В связи с этим представляется интересным проведенное в Германии исследование о «включенности» федеральных земель в процесс ротации.

Так, по состоянию на 2006 год механизм ротации использовался практически во всех федеральных землях, однако в отдельных из них были отмечены особенности проведения ротации: во-первых, различен круг лиц, в отношении которых она осуществляется (либо в отношении молодых карьерных гражданских служащих (кольцевой обмен), либо в отношении персонала высшей службы, либо в отношении персонала до 50 лет), во-вторых, в отдельных федеральных землях ротация проводилась только как пилотный проект[2].

Таким образом, какого-либо единообразия в регулировании ротации на уровне федеральных земель Германии не наблюдается.

В связи с этим следует отметить, что, например, в федеральной земле Гессен (Hessen) утверждены Рамочная концепция личностного развития в федеральной земле Гессен от 10.11.2015 (*Rahmenkonzept Personalentwicklung in der Hessischen Landesverwaltung*)[3], а также Основные направления

---

[1] См.: Сафронов А.Д., Галанин О.А. Проблемы и перспективы ротации государственных служащих Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. – 2010. – № 14. С. 38-44.

[2] Carl Böhret, Carsten Brenski, Martin-Peter Oertel, Kathrin Böck. Personalrotation in der Praxis: Konzepte – Konflikte – Konsequenzen. S.78-80.

[3] Rahmenkonzept Personalentwicklunginder Hessischen Landesverwaltung vom 10.11.2015 [Рамочная концепция личностного развития от 10.11.2015] [Электронный ресурс] //

содействия ротации служащих высшей службы в федеральной земле Гессен от 28.06.2016 (*Richtlinien zur Förderung der Rotation der Beschäftigten des höheren Dienstes in der Landesverwaltung*)[1]. Согласно им ротация представляет собой управляемую смену рабочего места и сферы выполняемых задач, необходимую для всех служащих, особенно для руководящих кадров, а также является предпосылкой для профессионального роста.

Интерес представляет также правовое регулирование ротации государственных гражданских служащих в странах, являющихся членами Содружества Независимых Государств.

Так, значительный опыт в вопросах организации и применения ротации на государственной службе имеет **Республика Казахстан**.

Предваряя анализ правовых норм и практики организации ротации государственных служащих в данной стране, необходимо отметить, что на государственной службе Республики Казахстан с 1999 года состоят две категории государственных служащих: административные и политические.

К *политическим* государственным служащим Закон от 23.07.1999 № 453-I «О государственной службе» (далее – Закон Казахстана 1999 г.)[2] относил государственных служащих, назначение (избрание), освобождение и деятельность которых носят политико-определяющий характер и которые несут ответственность за реализацию политических целей и задач. Административными же признавались государственные служащие, не входящие в состав политических государственных служащих,

---

Service Hessen [Сервис Гессен] [Офиц. сайт]. URL: https://service.hessen.de/xbcr/RahmenPE_2015_im_StAnz.pdf (дата обращения: 14.03.2020).

[1] Richtlinien zur Förderung der Rotation der Beschäftigten des höheren Dienstes in der Landesverwaltung vom 28.06.2016 [Основные направления содействия ротации служащих высшей службы в федеральной земле Гессен от 28.06.2016] [Электронный ресурс] // Service Hessen [Сервис Гессен] [Офиц. сайт]. URL: https://service.hessen.de/xbcr/MobilitaetsRL_2016_im_StAnz.pdf (дата обращения: 14.03.2020).

[2] Отчет о втором раунде мониторинга. Казахстан [Электронный ресурс] // OECD [ОЭСР] [Офиц. сайт]. URL: https://www.oecd.org/countries/kazakhstan/48908356.pdf (дата обращения: 03.04.2020).

осуществляющие должностные полномочия на постоянной профессиональной основе в государственном органе.

В Послании Президента Республики Казахстан народу Казахстана, озвученном 18.02.2005, Н.А. Назарбаев призвал в рамках реформы исполнительной власти упорядочить и повысить эффективность системы государственного управления. С этой целью в Республике Казахстан «должен быть создан эффективный и, главное, оптимальный по составу государственный аппарат, состоящий из современных менеджеров – "лучше меньше, да лучше!"»[1]. Как отмечает С.В. Беспалов, на законодательном уровне указанные установки выразились в том числе во введении механизма ротации политических государственных служащих[2].

Соответствующие положения получили закрепление в пункте 11 статьи 1 Закона Казахстана 1999 г. (в редакции от 29.12.2010), в котором ротация определялась как должностные перемещения политических государственных служащих между государственными органами, а также между структурными подразделениями государственного органа.

Таким образом, проведение ротации в этот период времени предусматривалось только в отношении политических государственных служащих.

В свою очередь, в отношении административных государственных служащих статьей 12 Закона Казахстана 1999 г. и пунктами 8 и 18-1 Положения о порядке прохождения государственной службы, утвержденном Указом Президента Республики Казахстан от 10.03.2000 № 357 (далее –

---

[1] Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 18.02.2005 «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» [Офиц. сайт]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K050002006_ (дата обращения: 03.04.2020).

[2] Беспалов С.В. Реформирование системы государственной службы в Казахстане // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). – 2015. – № 11. С. 139.

Положение № 357)[1], было предусмотрено, что занятие административной государственной должности может осуществляться на внеконкурсной основе в порядке *перевода* государственного служащего *данного государственного органа либо другого государственного органа* в случае его соответствия предъявляемым квалификационным требованиям к соответствующей вакантной должности с согласия государственного служащего и уполномоченного органа по делам государственной службы или его территориального подразделения. Разумеется, какие-либо конкретные сроки замещения должности в порядке перевода на законодательном уровне установлены не были.

Принятый в Республике Казахстан правовой подход к регулированию вопросов организации государственной службы, при котором, в частности, на законодательном уровне не урегулирован порядок продвижения по службе (которое должно также осуществляться на основе личных качеств), отсутствуют четкие критерии при проведении конкурса на административные должности на основе личных заслуг и качеств, а также существует возможность занятия таких должностей вне конкурса, не был поддержан Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в рамках осуществления ею оценочных процедур в отношении Республики Казахстан[2], что, как представляется, послужило одной из причин последующего реформирования законодательства Республики.

Так, в 2013 году в рамках реализации Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 21.07.2011 № 119[3], была ведена новая

---

[1] Указ Президента Республики Казахстан от 10.03.2000 № 357 «Об утверждении Положения о порядке прохождения государственной службы» (по сост. на 28.12.2007) [Электронный ресурс] // База данных «Законодательство стран СНГ» [Офиц. сайт]. URL: base.spinform.ru/show_red.fwx?rid=15507 (дата обращения: 03.04.2020).

[2] См.: Отчет о втором раунде мониторинга. Казахстан [Электронный ресурс] // OECD [ОЭСР] [Офиц. сайт]. URL: https://www.oecd.org/countries/kazakhstan/48908356.pdf (дата обращения: 03.04.2020).

[3] Указ Президента Республики Казахстан от 21.07.2011 № 119 «О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан» [Электронный ресурс] //

классификация государственных служащих (политические государственные служащие, управленческий корпус «А» и исполнительный корпус «Б» административной государственной службы), нашедшая отражение в Указе Президента Республики Казахстан от 07.03.2013 № 523 «Об утверждении Реестра должностей государственных служащих»[1].

Ввиду того, что Концепция предусматривала в том числе трансформацию правил осуществления ротации государственных служащих Республики Казахстан для обеспечения высокого уровня их профессиональных и управленческих навыков, в том же году в Закон Казахстана 1999 г. и в Положение № 357 был внесен ряд существенных изменений, в результате которых ротация стала определяться как должностные перемещения административных государственных служащих корпуса «А» по их согласию в рамках карьерного планирования[2].

Одновременно согласно пункту 19 Положения № 357 допускалось занятие административными государственными служащими корпуса «А» административных государственных должностей корпуса «Б» *в порядке перевода внутри государственного органа и из других государственных органов*.

В свою очередь, занятие административными государственными служащими корпуса «Б» административной государственной должности корпуса «Б» в порядке перевода осуществлялось:

---

Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» [Офиц. сайт]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000119 (дата обращения: 03.04.2020).

[1] Указ Президента Республики Казахстан от 07.03.2013 № 523 «Об утверждении Реестра должностей государственных служащих» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Информационная система «Юрист» [Офиц. сайт]. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31347732#pos=3;-106 (дата обращения: 03.04.2020).

[2] См.: Закон Республики Казахстан от 23.07.1999 № 453 «О государственной службе» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» [Офиц. сайт]. URL: adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000453_#z17 (дата обращения: 03.04.2020).

1) внутри государственного органа, его ведомства, включая их территориальные подразделения, а также между ними;

2) в государственные органы на должности, отнесенные к группам категорий «А» и «В» административных государственных должностей корпуса «Б», а также из государственных органов с должностей, отнесенных к группам категорий «А» и «В», в другие государственные органы;

3) из государственных органов в загранучреждения Республики Казахстан и обратно;

4) на должности помощников и советников первых руководителей государственных органов, пресс-секретарей из других государственных органов. При этом последующий перевод указанных лиц внутри государственного органа, его ведомства (включая их территориальные подразделения) не допускался[1].

Позже Указом Президента Республики Казахстан от 13.01.2014 № 721были утверждены Правила проведения ротации административных государственных служащих корпуса «А»[2]. В соответствии с порядком, предусмотренным данными Правилами, осуществлялось также назначение на должности, отнесенные к корпусу «А» административной государственной службы, политических государственных служащих в рамках их плановой ротации.

Как отмечается в Отчете третьего раунда мониторинга антикоррупционного законодательства Республики Казахстан, утвержденном 10.10.2014 на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе

---

[1] См.: Указ Президента Республики Казахстан от 10.03.2000 № 357 «Об утверждении Положения о порядке прохождения государственной службы» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» [Офиц. сайт]. URL: adilet.zan.kz/rus/docs/U000000357_ (дата обращения: 03.04.2020).

[2] Указ Президента Республики Казахстан от 13.01.2014 № 721 «Об утверждении Правил проведения ротации административных государственных служащих корпуса "А" и внесении дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» [Офиц. сайт]. URL: adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000721#z11 (дата обращения: 03.04.2020).

с коррупцией в штаб-квартире ОЭСР в Париже, в результате изменений, внесенных в законодательство Казахстана после второго раунда мониторинга в 2013 году, возможность назначения на административную государственную должность путем горизонтальной ротации между ведомствами без какой-либо конкуренции была сужена. Внесенные в законодательство страны изменения привели к 30-кратному сокращению числа ротаций между государственными органами. В 2012 году из 20 000 назначений более 70% приходилось на горизонтальную ротацию, а в 2013 году число назначений в результате горизонтальной ротации сократилось до менее чем 20%. В 2012 году было в среднем 3500 горизонтальных ротаций между государственными учреждениями каждый квартал, по сравнению с менее чем 80 в среднем за один квартал 2013 года (после внесения законодательных поправок)[1].

В настоящее время ротация в Казахстане осуществляется на основании Закона от 23.11.2015 № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан»[2] (далее – Закон Казахстана 2015 г.), а также Правил проведения ротации административных государственных служащих, утвержденных Указом Президента Республики Казахстан от 29.12.2015 № 152 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы»[3] (далее – Правила ротации 2015 г.).

В соответствии со статьей 41 Закона Казахстана 2015 г. ротация осуществляется в отношении государственных служащих любой категории:

---

[1] Anti-Corruption Reforms in Kazakhstan. Round 3. Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan [Антикоррупционные реформы в Казахстане. Раунд 3. Мониторинг Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией] [Электронный ресурс] // OECD [ОЭСР]. URL: http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Kazakhstan-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf (дата обращения: 03.04.2020).

[2] Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» [Офиц. сайт]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416 (дата обращения: 03.04.2020).

[3] Указ Президента Республики Казахстан от 29.12.2015 № 152 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» [Офиц. сайт]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000152#z311 (дата обращения: 03.04.2020).

как политических, так и административных (относящихся как к корпусу «А», так и к корпусу «Б»), в целях обеспечения более эффективного использования их профессионального потенциала при прохождении государственной службы.

Ротация политических государственных служащих и административных государственных служащих корпуса «А» представляет собой их должностные перемещения соответственно на вакантные или временно вакантные политические государственные должности и административные государственные должности корпуса «А» либо между политическими государственными служащими и административными государственными служащими корпуса «А».

В свою очередь, ротация административных государственных служащих корпуса «Б» определяется как должностные перемещения между административными государственными служащими корпуса «Б», за исключением случаев, предусмотренных законом о порядке организации деятельности дипломатической службы Республики Казахстан.

При этом законодательством Республики предусмотрено правило о том, что в отношении отдельных категорий государственных служащих ротация, сопряженная с переездом в другую местность, допускается только по согласию данных государственных служащих, если иное не предусмотрено законом о порядке организации деятельности дипломатической службы Республики Казахстан. К их числу относятся государственные служащие, являющиеся инвалидами, беременными женщинами, одинокими родителями, воспитывающими ребенка в возрасте до четырнадцати лет, имеющими (являющимися опекунами) детей-инвалидов, в том числе усыновленных (удочеренных), или на иждивении которых находятся престарелые родители (при наличии документального подтверждения указанных обстоятельств).

В соответствии с Правилами ротации 2015 г. целями ротации административных государственных служащих Республики Казахстан являются:

1) повышение эффективности деятельности государственных органов, развития городов областного значения, районов областей и районов в городах;

2) профилактика коррупционных правонарушений;

3) эффективное использование профессионального и управленческого опыта государственных служащих;

4) профессиональное развитие и совершенствование управленческих компетенций государственных служащих.

В этой связи интересным фактом является то, что в 2015 году Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев выступил за модернизацию процедуры поступления на государственную службу, отметив, что оно должно начинаться с низовых должностей; при этом отбор кандидатов на низовые должности и дальнейшее карьерное продвижение должны осуществляться на основе компетентностного подхода[1]. Не вызывает сомнений, что применение механизма ротации на государственной службе Республики Казахстан в немалой степени способствует выполнению поставленной задачи.

Ротация административных государственных служащих проводится на системной основе по следующим схемам: межуровневая («центр – регион», «регион – центр»), межрегиональная («регион – регион»), межсекторальная («центр – центр»), что обеспечивает приток профессиональных кадров как в центральные государственные, так и в местные исполнительные органы.

---

[1] Программа Президента Республики Казахстан от 20.05.2015 «План нации – 100 конкретных шагов по пяти институциональным реформам» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» [Офиц. сайт]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100 (дата обращения: 03.04.2020).

Трудовой договор с административным государственным служащим корпуса «А» заключается сроком на четыре года с возможностью его продления на этот же срок не более одного раза.

Назначение административного государственного служащего корпуса «А» на иную должность может осуществляться как в соответствии с одобренным планом ротации, так и в случаях, планом ротации не предусмотренных. По общему правилу, в таких случаях ротация может проводиться, если срок пребывания административного государственного служащего корпуса «А» на последней занимаемой должности корпуса «А» составляет не менее одного года при этом ротация осуществляется на должности корпуса «А» внутри государственного органа на вышестоящую, нижестоящую или равнозначную должности либо в другой государственный орган.

Несколько иначе Правила ротации 2015 г. регламентируют особенности должностных перемещений административных государственных служащих корпуса «Б».

Так, ротация административных государственных служащих корпуса «Б» проводится в зависимости от их категории:

1) внутри государственного органа, включая его ведомства и территориальные подразделения (между служащими, относящимися к категориям С-1, С-О-1);

2) в пределах соответствующей области, города республиканского значения, столицы (между служащими, относящимися к категории D-O-1).

Ротация административных государственных служащих корпуса «Б» проводится каждые три года. В случае письменного отказа от ротации срок пребывания такого служащего на данной должности может быть продлен еще на три года, по истечении которых административный государственный служащий корпуса «Б» подлежит обязательной ротации.

Для успешного проведения межуровневой и межрегиональной ротации в Республике Казахстан административным государственным

служащим, назначаемым в порядке ротации, предоставляется служебное жилье без права приватизации.

В **Кыргызской Республике** организация и проведение ротации регулируются Законом от 30.05.2016 № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»[1] (далее – Закон Кыргызстана о гражданской службе), а также Положением о порядке проведения ротации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29.12.2016 № 706[2].

Так, согласно статье 30 Закона Кыргызстана о гражданской службе ротация представляет собой перевод или перемещение служащих в системе государственной гражданской службы и муниципальной службы.

Как и в Республике Казахстан, ротация служащих в Кыргызстане носит многоцелевой характер. Так, целями ее организации и проведения являются:

1) повышение эффективности деятельности государственного органа, органа местного самоуправления;

2) рациональное использование потенциала служащих;

3) повышение карьерной мотивации;

4) предотвращение конфликта интересов и снижение риска коррупции;

5) замещение вакантной должности.

Закон Кыргызстана о гражданской службе выделяет следующие виды ротации служащих:

1) внутри государственного органа;

2) внутри органа местного самоуправления;

---

[1] Закон Кыргызской Республики от 30.05.2016 № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» [Электронный ресурс] // Министерство республики Кыргызской Республики [Офиц. сайт]. URL: http://www.cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354 (дата обращения: 04.04.2020).

[2] Положение о порядке проведения ротации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики : утв. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29.12.2016 № 706 [Электронный ресурс] // Министерство республики Кыргызской Республики [Офиц. сайт]. URL: http://www.cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99696?cl=ru-ru (дата обращения: 04.04.2020).

3) между государственными органами;

4) между органами местного самоуправления;

5) между государственным органом и органом местного самоуправления.

Схема ротации определяется на основании анализа эффективности деятельности персонала и исполнения функций органа управления, наличия конфликта интересов и коррупционных рисков, в рамках карьерного планирования, а также по предложениям комиссии по оценке деятельности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, сформированной в соответствующем государственном органе или органе местного самоуправления.

Согласно Закону Кыргызстана о гражданской службе государственная служба Республики Кыргызстан включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу и дипломатическую службу В этой связи важно отметить, что особенностью механизма ротации в Республике является законодательно установленная возможность ротации служащего на иной вид государственной службы с учетом соответствия квалификационным и иным требованиям, установленным законодательством, регулирующим порядок поступления и прохождения соответствующих видов государственной службы.

Ротация в Кыргызстане проводится на равнозначные должности в рамках одной категории группы должностей либо на нижестоящие должности. При ротации на нижестоящие должности заработная плата служащего сохраняется по предыдущей должности. Ротация служащего на должность, противопоказанную ему по состоянию здоровья, (при наличии обязательного документального подтверждения имеющихся противопоказаний) запрещается. При проведении ротации служащему предоставляются предусмотренные законодательством Кыргызской Республики социальные гарантии и компенсации.

Ротация в Республике проводится с письменного согласия служащего, за исключением случаев проведения ротации в целях предотвращения конфликта интересов и снижения риска коррупции, а также при получении неудовлетворительной годовой оценки деятельности служащего. В этих случаях служащему направляется уведомление в письменной форме о проведении ротации, в котором он в течение пяти рабочих дней с момента получения письменно выражает согласие с переводом в порядке ротации или отказ от него. В случае отказа служащий может быть освобожден от занимаемой должности по инициативе государственного органа, органа местного самоуправления.

Как правило, ротация в Республике Кыргызстан осуществляется при условии пребывания служащего на последней должности не менее одного года, за исключением случаев проведения ротации в целях предотвращения конфликта интересов и снижения риска коррупции, а также иных случаев, установленных национальным законодательством.

Ротация, проводимая в целях снижения риска коррупции, проводится не чаще одного раза в два года.

Статс-секретарями соответствующих государственных органов Республики Кыргызстан и руководителями органов местного самоуправления разрабатываются перечни случаев и ситуаций, по которым имеется риск коррупции. При этом Распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики от 18.05.2016 № 281 утверждено Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками[1].

---

[1] Распоряжение Премьер-министра Кыргызской Республики от 18.05.2016 № 281 «Об утверждении Методического руководства по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Кыргызской Республики [Офиц. сайт]. URL: https://www.prokuror.kg/the-legal-basis-for-the-activities-of-procuratorial-organs-m/legislation-on-combating-corruption/2687-rasporyazhenie-premer-ministra-kyrgyzskoj-respubliki-ot-18-maya-2016-goda-281.html (дата обращения: 04.04.2020).

Под коррупционным риском в названном Методическом руководстве понимается заложенная в системе государственного управления возможность для действия/бездействия, а также наличие обстоятельств, провоцирующих должностных лиц государственных органов на незаконное использование должностного положения в целях получения выгоды для себя или третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу, другим физическим лицам. При этом к числу функций, потенциально создающих коррупционные риски в деятельности государственного органа, Методическим руководством отнесены контроль и надзор, управление муниципальным и государственным имуществом, оказание государственных услуг, разрешительные и регистрационные функции, функции юрисдикционные (то есть осуществляемые в целях применения административно-правовой ответственности, например, наложение административных штрафов), а также нормотворческие.

При этом содержащими повышенный уровень коррупционных проявлений признаны следующие конкретные направления деятельности государственных органов:

1) размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд;

2) формирование, исполнение и контроль за исполнением бюджета;

3) управление и распоряжение объектами государственной и муниципальной собственности (здания, строения, сооружения);

4) управление и распоряжение земельными участками;

5) управление и распоряжение жилищным фондом;

6) предоставление государственных гарантий, бюджетных кредитов, субсидий, субвенций, дотаций, права управления бюджетным долгом;

7) подготовка и принятие решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;

8) подготовка и принятие решений об отсрочке уплаты налогов и сборов;

9) лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные аналогичные действия;

10) проведение государственной экспертизы и выдача заключений;

11) возбуждение уголовных дел, проведение расследования;

12) проведение расследований причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному имуществу;

13) представление в судебных органах прав и законных интересов Кыргызской Республики;

14) регистрация имущества и ведение баз данных государственного и муниципального имущества;

15) предоставление государственных услуг гражданам и организациям;

16) хранение и распределение материально-технических ресурсов;

17) назначение на государственные и муниципальные должности.

Одновременно в Методическом руководстве отмечается, что приведенный перечень носит индивидуальный характер для определения коррупционных рисков в конкретном государственном органе и исчерпывающим не является.

Ротация в Республике Кыргызстан проводится в плановом или внеплановом порядке. Плановая ротация обязательна для случаев и ситуаций проведения ротации в целях снижения риска коррупции. Внеплановая ротация проводится в случае необходимости.

Результаты оценки деятельности служащего по должности, на которую он переведен или перемещен в порядке ротации, учитываются при организации карьерного планирования служащего.

В **Республике Таджикистан** ротация государственных служащих осуществляется на основе Закона от 05.03.2007 №233 «О государственной службе»[1] (далее – Закон Таджикистана о государственной службе), согласно статье 26(1) которого ротация (перемещение) руководящих кадров государственной службы в государственных органах Республики Таджикистан проводится с целью эффективного использования профессионального потенциала государственных служащих и предупреждения коррупционных явлений.

Правила проведения ротации руководящих кадров изначально были утверждены Указом Президента Республики Таджикистан 26.05.2011 №1074. В данных Правилах под ротацией (перемещением) понималось назначение руководящих кадров государственной службы Республики Таджикистан (то есть административных государственных служащих, занимающих должности высшей, первой, второй, третьей и четвертой категорий и осуществляющих общее или непосредственное руководство и управление государственным органом или его структурным подразделением) на иную равнозначную должность государственной службы с учетом уровня квалификации, высшего профессионального образования и стажа государственной службы или работы (службы) по специальности в том же государственном органе, либо в другом государственном органе.

Однако в Отчете ОЭСР от 18.04.2014, подготовленном по итогам 3-го раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции, было отмечено, что применение ротации (перемещения) руководящих кадров в Республике Таджикистан вряд ли можно считать достаточно действенной мерой предотвращения коррупции, поскольку– хотя в Республике и установлен пятилетний максимальный срок службы на конкретной руководящей должности, – но под ротацией по законодательству Таджикистана понимается только назначение на иную равнозначную

[1] Закон Республики Таджикистан от 05.03.2007 № 233 «О государственной службе» [Электронный ресурс] // База данных «Законодательство стран СНГ» [Офиц. сайт]. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16591 (дата обращения: 04.04.2020).

должность. Во время визита в Республику Таджикистан Группе мониторинга ОЭСР было сообщено, что в случае отсутствия вакантной равнозначной должности, на которую можно было бы переместить соответствующего государственного служащего, занимающего руководящую должность, он продолжает исполнять свои служебные обязанности по текущей должности до момента появления (освобождения) необходимой равнозначной должности. С учетом изложенного Группа мониторинга ОЭСР пришла к выводу, что ротация руководящих кадров как мера предотвращения коррупции в Республике Таджикистан не действует.

В 2019 году Президентом Республики Таджикистан были утверждены новые Правила проведения перемещения (ротации) руководящих кадров государственной службы Республики Таджикистан[1] (далее – Правила ротации руководящих кадров).

Согласно Правилам ротации руководящих кадров под перемещением (ротацией) руководящих кадров государственной службы Республики Таджикистан понимается их назначение с учетом квалификационных требований на иную равнозначную руководящую должность государственной службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе. При этом целями такого перемещения (ротации) определены:

1) эффективное использование профессионального потенциала государственных служащих;

2) повышение кадрового потенциала государственных органов или их структурных подразделений;

3) выполнение поручений особой государственной важности;

4) подготовка руководящих кадров;

---

[1] Правила проведения перемещения (ротации) руководящих кадров государственной службы Республики Таджикистан: утв. Указом Президента Республики Таджикистан от 22.07.2019 № 1328 [Электронный ресурс] // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «ADLIA» [Офиц. сайт]. URL: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=134592&login=yes (дата обращения: 04.04.2020).

5) изменение постоянного места жительства руководящих кадров;

6) назначение (выбор) на должность в другую местность одного из супругов, работающих на государственной службе;

7) предотвращение возможных случаев совершения коррупционных действий или конфликта интересов.

Руководящими кадрами государственной службы Республики Таджикистан являются политические государственные служащие, административные государственные служащие высшей, первой, второй, третьей и четвертой категорий, осуществляющие общее или непосредственное руководство государственными органами или их структурными подразделениями. При этом действие Правил ротации руководящих кадров распространяется только на руководящих кадров высшей, первой и второй категорий центральных и местных органов государственной власти.

Перемещение(ротация) указанных категорий руководящих кадров в Республике Таджикистан осуществляется на основе таких принципов, как перемещение на должности равных категорий без конкурса; перемещение государственного служащего на соответствующие государственные должности; перемещение с учетом соблюдения квалификационных требований и результатов работы; прозрачность и беспристрастность проведения перемещения; обеспечение гарантий при проведении перемещения.

В **Республике Беларусь** правоотношения, связанные с прохождением государственной службы, урегулированы Законом Республики Беларусь от 14.06.2003 № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь»[1], однако административно-правовой институт ротации государственных служащих закрепления в нем не получил.

---

[1] Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» [Электронный ресурс] // База данных «Законодательство стран СНГ» [Офиц. сайт]. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3688 (дата обращения: 04.04.2020).

В то же время осуществление ротации предусмотрено в отношении работников системы органов дипломатической службы (в соответствии с Положением о дипломатической службе Республики Беларусь, утвержденном Указом Президента Республики Беларусь от 15.05.2008 № 276[1]), а также в отношении руководящих кадров в центральном аппарате Министерства юстиции Республики Беларусь (в соответствии с Инструкцией об организации работы с кадрами в центральном аппарате Министерства юстиции Республики Беларусь и подчиненных ему органах, организациях системы, судах, утвержденной постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь от 08.04.2005 № 15[2]).

Согласно данным правовым актам ротация носит плановый характер и осуществляется по истечении установленного в них временного интервала.

В частности, главой 6 Инструкции об организации работы с кадрами в центральном аппарате Министерства юстиции Республики Беларусь и подчиненных ему органах, организациях системы, судах предписано для обеспечения эффективного использования потенциала руководящих работников предусматривать принцип «горизонтальной» и «вертикальной» ротации кадров, под которой понимается целенаправленное чередование замещения руководителями структурных подразделений центрального аппарата, органов и организаций системы Министерства юстиции, их заместителями руководящих должностей в системе Министерства юстиции с учетом их квалификации и профессиональной подготовки.

---

[1] Указ Президента Республики Беларусь от 15.05.2008 № 276 «О некоторых вопросах дипломатической службы Республики Беларусь» [Электронный ресурс] // Белзакон.NET – Белорусское законодательство, кодексы, юридические советы [Офиц. сайт]. URL: belzakon.net/Законодательство/Указ_Президента_РБ/2008/3838 (дата обращения: 04.04.2020).

[2] Инструкция об организации работы с кадрами в центральном аппарате Министерства юстиции Республики Беларусь, органах, организациях системы Министерства юстиции Республики Беларусь, судах: утв. Постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь 08.04.2005 № 15 (в ред. постановления Министерства юстиции Республики Беларусь 30.06.2012 № 189) [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Офиц. сайт]. URL: http://www.pravo.by/upload/docs/op/W21226266_1345064400.pdf (дата обращения: 04.04.2020).

В порядке ротации указанные лица могут быть назначены с их согласия:

1) из органа, организации системы Министерства юстиции на должность руководителя, заместителя руководителя структурного подразделения центрального аппарата Министерства юстиции;

2) из центрального аппарата Министерства юстиции в орган, организацию системы Министерства юстиции;

3) внутри центрального аппарата, органа или организации системы Министерства юстиции Республики Беларусь на равноценную либо более высокую должность.

Ротация сотрудников центрального аппарата, органов и организаций системы Министерства юстиции Республики Беларусь осуществляется, как правило, по истечении трехлетнего срока непрерывной работы в должности руководителя конкретного структурного подразделения центрального аппарата, органа, организации системы Министерства юстиции, их заместителей.

Несмотря на то, что по состоянию на сегодняшний день в Республике Беларусь на уровне закона нормативно-правовая регламентация вопросов организации и проведения ротации в отношении государственных служащих отсутствует, в этой стране признаются актуальность и значимость введения механизма ротации в системе государственного управления.

Так, по убеждению Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко, «…ротация управленческих кадров, укрепление центрального и региональных звеньев вертикали власти – это важнейшие вопросы… По мере развития государства должен идти нормальный и естественный процесс становления и совершенствования кадрового потенциала страны, застой

здесь неприемлем… ибо он приведет… к стагнации, регрессу и откату назад»[1].

22.01.2019 под председательством Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко состоялось совещание, посвященное подготовке новой редакции закона о государственной службе Республики Беларусь. В разрабатываемом законопроекте планируется, в частности, предусмотреть и нормы о ротации государственных служащих, сконструированные в том числе с учетом имеющегося исторического и зарубежного опыта.

«Авторитет всей системы власти, – отметил А.Г. Лукашенко, – во многом зависит от уровня подготовки и мотивированности работников государственных органов. В современных условиях управленческая деятельность требует от госслужащих высокого профессионализма, преданности своей стране, строгой исполнительской дисциплины и внимательного отношения к людям»[2].

В этой связи предложение о внедрении практики ротации государственных служащих представляется вполне обоснованным и соотносится с установками, данными главой Республики Беларусь в ходе обсуждения положений законопроекта.

Проведенный анализ показывает, что задачи повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции вполне успешно могут быть решены с помощью применения на государственной службе процедуры ротации.

Подходы к пониманию ротации, к определению ее целей, круга лиц, в отношении которых она осуществляется, а также к практическим аспектам осуществления ротации в России и зарубежных государствах несколько

---

[1] Цит. по: Гиммельрейх О.В. Административно-правовой институт ротации руководящих кадров в системе органов внутренних дел // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. – 2018. – № 2. С. 9.

[2] Новая редакция закона о госслужбе рассмотрена на совещании у Лукашенко [Электронный ресурс] // Беларусь сегодня [Офиц. сайт]. URL: https://www.sb.by/articles/gossluzhba-spravedlivost-i-effektivnost.html (дата обращения: 04.04.2020).

отличаются, что обусловливает актуальность изучения механизма ротации и путей его совершенствования в том числе с учетом информации об особенностях ее организации и проведения за рубежом.

Анализ зарубежного опыта использования ротации государственных служащих показывает, что практически во всех государствах данная управленческая кадровая технология считается весьма эффективной и активно используется в целях противодействия коррупции на государственной службе, а также рассматривается как действенный способ увеличения эффективности государственной службы, как средство профессионального развития государственных служащих, повышения их потенциала и карьерной мотивации, формирования квалифицированного кадрового состава государственных органов.

Представляется, что такой подход к признанию ротации многоаспектным, многоцелевым механизмом кадровой работы может быть использован и в России.

В связи с этим представляется необходимым расширить предусмотренный Федеральным законом № 79-ФЗ перечень целей применения ротации, включив в него также профессиональное развитие и совершенствование управленческих компетенций государственных гражданских служащих, эффективное использование их профессионального и управленческого опыта, повышение кадрового потенциала государственных органов и их структурных подразделений, повышение карьерной мотивации, а также подготовку руководящих кадров и замещение вакантных должностей.

# Глава 2. Практическая реализация института ротации на государственной гражданской службе

## § 2.1. Ротация как способ противодействия коррупции на государственной гражданской службе.

Основными целями проведения ротации в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ являются противодействие коррупции и повышение эффективности гражданской службы. В связи с этим задачи ротации как инструменты достижения указанных целей подразделяются на две группы: организационные (задачи государственных органов) и персональные, личностные (задачи государственного служащего)[1].

К числу организационных задач ротации относятся в том числе профилактика коррупционных рисков, возникающих при выполнении гражданскими служащими своих обязанностей, предотвращение развития в служебных отношениях семейственности, непотизма и фаворитизма, предупреждение возникновения конфликта интересов.

Согласно данным опроса, проведенного в 2018 году АНО «Левада-центр», коррупция и взяточничество входят в пятерку самых острых проблем российского общества. Не отрицают существование этой проблемы и высшие должностные лица страны: в частности, на необходимость постоянной, последовательной и упорной борьбы с коррупцией регулярно обращает внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин[2].

---

[1] Степанков Д.В. Указ. соч. С. 69-70.

[2] Надзор и контроль. Владимир Путин поставил прокуратуре новые задачи [Электронный ресурс] // Российская газета [Офиц. сайт]. URL: https://rg.ru/2019/03/19/vladimir-putin-postavil-prokurature-novye-zadachi.html (дата обращения – 14.04.2020); Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Президент России [Офиц.

Противодействие коррупции в любых ее проявлениях является одним из важнейших направлений государственной политики Российской Федерации. В свою очередь, одним из перспективных способов противодействия коррупции является практическое внедрение в кадровую работу, осуществляемую в органах государственной власти, новых технологий, в том числе ротации гражданских служащих.

Эффективность ротации кадров как средства противодействия коррупции признается как международным сообществом, так и многими представителями отечественной юридической науки и практики (впрочем, сказанное не означает, что рассматриваемый антикоррупционный механизм абсолютно лишен недостатков и не нуждается в дальнейшем совершенствовании).

В первую очередь, в качестве положительных черт механизма ротации выделяются невозможность замещения одной и той же должности одним и тем же гражданским служащим длительное время, что значительно минимизирует обзаведение коррупционными связями и способствует поддержанию заинтересованности в государственной службе[1].

По утверждению Ю.Я. Чайки, бывшего Генерального прокурора Российской Федерации, «ротация кадров является не только мощным инструментом распространения передового опыта управленческой деятельности, укрепления служебной дисциплины, но и эффективной мерой противодействия коррупции»[2].

---

сайт]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957 (дата обращения – 14.04.2020).

[1] См., напр.: Ломакина Л.А. Ротация государственных гражданских служащих в контексте преодоления коррупции // Журнал российского права. – 2013. – № 4. С. 43-50 / Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридический мир. – 2015. – № 3. С. 14-20 / Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Ковтков Д.И. Ротация гражданских служащих // Законодательство и экономика. – 2016. – № 9. С. 16-24 / Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[2] Состоялось заседание коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященное вопросам повышения эффективности работы по формированию кадрового состава и обеспечения профессиональной подготовки прокурорских работников

Согласно данным проведенного в 2012 году социологического исследования по вопросам функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации большинство опрошенных признали ротацию руководящих кадров действенным инструментом ограничения коррупции в системе государственной гражданской службы. Так, на соответствующий вопрос утвердительно ответили 54,3% респондентов, 34,5% дали отрицательный ответ, еще 11,2% респондентов затруднились ответить. При этом по итогам проведенного опроса в перечне мер, наиболее эффективных с точки зрения противодействия коррупции на государственной гражданской службе, ротация кадров заняла пятую строчку (с результатом 26,6%), уступив лидирующие позиции таким мерам, как тщательный отбор претендентов на должности государственной гражданской службы (36,1%), антикоррупционная профилактика в среде госслужащих (32,7%), материальное и моральное поощрение госслужащих, активно участвующих в противодействии коррупции (28,9%), а также ужесточение норм ответственности за факты сокрытия или искажения кадровых данных (27,5%)[1].

Аналогичное исследование, проведенное автором настоящей диссертации в 2019 году с целью определения динамики восприятия значимости ротации кадров как средства противодействия коррупции, позволило выявить позитивную тенденцию[2].Так, ротацию руководящих кадров как эффективное средство противодействия коррупции оценили 62,3% опрошенных; противоположной точки зрения придерживаются 35,3% опрошенных; 2,4% респондентов затруднились с ответом.

Указанные данные опросных исследований показывают, что до настоящего времени оценка эффективности ротации

---

[Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации [Офиц. сайт]. URL: https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-75477/ (дата обращения – 14.04.2020).

[1] Цит. по: Степанков Д.В. Указ. соч. С. 80-81.

[2] В опросном исследовании, о котором идет речь здесь и далее в настоящей работе, приняли участие 212 государственных гражданских служащих Минюста России, Минпромторга России, Минздрава России, ФССП России, ФАС России, а также судов.

для целей противодействия коррупции остается положительной. При этом в 2019 году (по сравнению с результатами 2012 года) процент убежденных в высокой значимости механизма ротации для указанных целей увеличился.

Интересно также, что в 2019 году при выборе и оценке наиболее эффективных мер противодействия коррупции на государственной гражданской службе респонденты наиболее часто обращали внимание на значимость использования ротации кадров на государственной гражданской службе (42,0%), а также на необходимость профилактики конфликта интересов (41,5%). Наряду с этим, респондентами была особо отмечена эффективность применения на государственной гражданской службе таких антикоррупционных мер, как тщательный отбор претендентов на должности государственной гражданской службы (40,1%), антикоррупционная профилактика в среде госслужащих (39,6%), ужесточение норм ответственности за факты сокрытия или искажения кадровых данных (37,7%) (таблица 1).

Таблица 1 – Оценка наиболее эффективных мер противодействия коррупции в среде государственных гражданских служащих в 2012 и 2019 годах

| | Варианты ответа | В % от общего числа респондентов (ранг)[1] | |
|---|---|---|---|
| | | 2012[2] | 2019 |
| 1. | тщательный отбор претендентов на должности государственной гражданской службы | 36,1 (1) | 40,1 (3) |
| 2. | антикоррупционная профилактика в среде госслужащих | 32,7 (2) | 39,6 (4) |

[1] Сумма ответов превышает 100%, поскольку респонденты могли выбрать несколько вариантов ответов.
[2] Данные за 2012 год приводятся по изданию: Степанков Д.В. Указ. соч. С. 80-81.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3. | материальное и моральное поощрение госслужащих, активно участвующих в противодействии коррупции | 28,9 (3) | 26,4 (6) |
| 4. | ужесточение норм ответственности за факты сокрытия или искажения кадровых данных | 27,5 (4) | 37,7 (5) |
| 5. | широкое использование ротации кадров на всех уровнях | 26,6 (5) | 42,0 (1) |
| 6. | контроль правильности применения процедур назначения на должности государственной гражданской службы | 24,8 (6) | 20,8 (8) |
| 7. | включение в программы должностного развития (карьерного роста) государственных гражданских служащих требований антикоррупционного характера | 17,4 (7) | 24,5 (7) |
| 8. | профилактика конфликтов интересов в системе государственной гражданской службы | 17,1 (8) | 41,5 (2) |
| 9. | иное | 2,9 (9) | 1,9 (9) |

Таким образом, ротация государственных гражданских служащих воспринимается респондентами как весьма эффективное средство противодействия коррупции.

Однако процесс практического внедрения механизма ротации на государственной гражданской службе осуществлялся сравнительно медленно, на что (наряду с некоторыми другими проблемами, связанными с введением ротации государственных гражданских служащих) было обращено внимание в докладе Президенту Российской Федерации о

результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2015 год[1].

Так, в конце 2012 года соответствующие приказы издали 18 федеральных органов исполнительной власти (Роспотребнадзор[2], Росалкогольрегулирование[3], Минюст России[4], Росфинмониторинг[5], ФСТЭК России[6], Ростехнадзор[7], ФТС России[8], МЧС России[1], Роскомнадзор[2],

---

[1] Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2015 год [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: http://pravo.gov.ru/Inform/pravinfarticles/articles/pravinfarticles_30.html (дата обращения – 12.05.2019).

[2] Приказ Роспотребнадзора от 15.10.2012 № 1018 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Роспотребнадзоре, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139288/ (дата обращения: 17.05.2021).

[3] Приказ Росалкогольрегулирования от 18.10.2012 № 300 «О Перечне должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142074/ (дата обращения: 17.05.2021).

[4] Приказ Минюста России от 29.10.2012 № 196 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // Российская газета. – 2012. – 16 ноября.

[5] Приказ Росфинмониторинга от 30.10.2012 № 370 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по финансовому мониторингу, по которым предусматривается ротация гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138865/ (дата обращения: 17.05.2021).

[6] Приказ ФСТЭК России от 08.11.2012 № 145 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139338/ (дата обращения: 17.05.2021).

[7] Приказ Ростехнадзора от 09.11.2012 № 651 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141431/ (дата обращения: 17.05.2021).

[8] Приказ ФТС России от 14.11.2012 № 2315 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих

Рослесхоз[3], Росаккредитация[4], Росприроднадзор[5], Россельхознадзор[6], Росреестр[7], Ространснадзор[1], а также ныне упраздненные ФМС России[2], Росфиннадзор[3] и ФСКН России[4]).

---

таможенных органов Российской Федерации» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141537/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddf518/ (дата обращения: 17.05.2021).

[1] Приказ МЧС России от 23.11.2012 № 698 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы категории «руководители» в территориальных органах МЧС России, осуществляющих контрольные и надзорные функции, по которым предусматривается ротация федеральных гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139381/ (дата обращения: 17.05.2021).

[2] Приказ Роскомнадзора от 23.11.2012 № 1228 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139303/ (дата обращения: 17.05.2021).

[3] Приказ Рослесхоза от 04.12.2012 № 482 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федерального агентства лесного хозяйства, осуществляющих контрольные и надзорные функции, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140897/ (дата обращения: 17.05.2021).

[4] Приказ Росаккредитации от 10.12.2012 № 4643 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по аккредитации» // СПС «КонсультантПлюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145049/ (дата обращения: 17.05.2021).

[5] Приказ Росприроднадзора от 11.12.2012 № 665 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140124/ (дата обращения: 17.05.2021).

[6] Приказ Россельхознадзора от 13.12.2012 № 635 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных управлениях Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141138/ (дата обращения: 17.05.2021).

[7] Приказ Росреестра от 18.12.2012 № П/583 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы категории "руководители", по которым предусматривается ротация федеральных гражданских служащих в территориальных органах Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, осуществляющих контрольные и надзорные

В 2013 году перечни должностей, по которым предусматривается ротация, утвердили еще 9 федеральных органов исполнительной власти (Росгидромет[5], Роструд[6], ФМБА России[7], ФНС России[8], Росрыболовство[1],

---

функции» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141493/ (дата обращения: 17.05.2021).

[1] Приказ Ространснадзора от 26.12.2012 № АК-877ФС «Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих в территориальных управлениях Федеральной службы по надзору в сфере транспорта» (утратил силу) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/70360016/ (дата обращения: 17.05.2021).

[2] Приказ ФМС России от 19.09.2012 № 300 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной миграционной службе, по которым предусматривается ротация» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137985/ (дата обращения: 17.05.2021).

[3] Приказ Росфиннадзора от 13.11.2012 № 452 «Об утверждении перечня должностей в территориальных управлениях Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, по которым предусматривается ротация гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139435/ (дата обращения: 17.05.2021).

[4] Приказ ФСКН России от 28.12.2012 № 540 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142396/ (дата обращения: 17.05.2021).

[5] Приказ Росгидромета от 14.02.2013 № 70 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70237292/ (дата обращения: 17.05.2021).

[6] Приказ Роструда от 18.02.2013 № 27-к «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по труду и занятости, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_146088/ (дата обращения: 17.05.2021).

[7] Приказ ФМБА России от 25.02.2013 № 45 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы территориальных органов ФМБА России, по которым предусматривается ротация гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145363/ (дата обращения: 17.05.2021).

[8] Приказ ФНС России от 18.03.2013 № ММВ-7-4/121@ «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной налоговой службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских

Федеральное казначейство[2], Росздравнадзор[3], Росстандарт[4], а также ныне упраздненный Рособоронзаказ[5]).

В 2014 г. соответствующий акт был издан Минкультуры России[6], в 2015 г. – МВД России[7], в 2016 г. – ФАС России[1].

---

служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145513/ (дата обращения: 17.05.2021).

[1] Приказ Росрыболовства от 11.04.2013 № 259 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности категории "руководители" в территориальных органах Федерального агентства по рыболовству» (утратил силу) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/70394530/ (дата обращения: 17.05.2021).

[2] Приказ Федерального казначейства от 18.09.2013 № 19н «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федерального казначейства, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/70504942/ (дата обращения: 17.05.2021).

[3] Приказ Росздравнадзора от 18.10.2013 № 5863-Пр/13 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156727/ (дата обращения: 17.05.2021).

[4] Приказ Росстандарта от 10.12.2013 № 1459 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Межрегиональных территориальных управлениях Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158234/ (дата обращения: 17.05.2021).

[5] Приказ Рособоронзаказа от 15.01.2013 № 5 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по оборонному заказу, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142639/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddf518/ (дата обращения: 17.05.2021).

[6] Приказ Минкультуры России от 22.05.2014 № 866 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Министерства культуры Российской Федерации, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152551/ (дата обращения: 17.05.2021).

[7] Приказ МВД России от 20.05.2015 № 614 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских

Подобная практика затягивания принятия ключевых правовых актов, касающихся совершенствования мер противодействия коррупции, представляется недопустимой.

Вместе с тем перечни должностей федеральной гражданской службы, по которым предусматривается ротация, утвердили не все федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в той или иной сфере деятельности.

Причин этому несколько: отсутствие у данных органов территориальных подразделений в субъектах Российской Федерации (федеральных округах) и (или) специфика сферы деятельности (в частности, ФСВТС России, Рособрнадзор, Минстрой России, Роспатент, Росстат, ГФС России).

Например, у ФСВТС России, осуществляющей функции по контролю и надзору в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, необходимость в утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация, и плана ее проведения на данный момент отсутствует, поскольку территориальные органы данной Службы не созданы, хотя они и входят в систему ФСВТС России в соответствии с пунктом 4 Положения о Федеральной службе по военно-техническому сотрудничеству, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2004 № 1083[2].

Следует отметить, что до принятия в 2018 году Федерального закона от 11.12.2018 № 461-ФЗ обязательная ротация осуществлялась не только в

---

служащих» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181122/ (дата обращения: 17.05.2021).

[1] Приказ ФАС России от 15.03.2016 № 229/16 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной антимонопольной службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196624/ (дата обращения: 17.05.2021).

[2] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 34. – Ст. 3539.

отношении гражданских служащих, замещающих должности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, но и в отношении *иных* гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители» в указанных органах.

Таким образом, ротационными являлись все должности гражданской службы категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции (как главной, так и ведущей групп), – руководители территориальных органов, их заместители, начальники отделов и их заместители, что влекло существенные организационные сложности и создавало высокую нагрузку на сотрудников кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти в процессе подготовки и проведения ротации.

Реформирование в 2018 году законодательства о ротации гражданских служащих (в части ограничения перечня гражданских служащих, подлежащих обязательной ротации, руководителями территориальных органов) позволило решить указанную проблему, однако полностью исключить возможность возникновения коррупционного интереса у гражданских служащих, не являющихся руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, замещающих в них иные должности категории «руководители», было бы неверным. В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[1] руководителями федеральных органов исполнительной власти утверждаются перечни должностей, замещение которых сопряжено с обязанностью государственных служащих представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также аналогичные сведения в отношении своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (например, приказ

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52. – Ст. 6228.

ФАС России от 27.09.2016 № 1370/16[1], приказ Минюста России от 30.12.2015 № 323[2], приказ ФССП России от 26.01.2018 № 38[3]). К числу таких должностей отнесены в том числе начальники и заместители начальников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Следовательно, предполагается, что замещение таких должностей связано с коррупционными рисками. В связи с этим в юридической литературе обращается внимание на целесообразность создания гибкой системы ротации гражданских служащих, которые в силу своих должностных обязанностей непосредственно взаимодействуют с различными подконтрольными (поднадзорными) структурами, в том числе бизнес-сообществом[4].

Следует также отметить, что в результате изменений, внесенных в Закон о государственной гражданской службе Российской Федерации в 2018 году, ряд федеральных министерств и ведомств пересмотрели свои подходы

---

[1] Приказ ФАС России от 27.09.2016 № 1370/16 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие ФАС России обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206001/ (дата обращения: 17.05.2021).

[2] Приказ Минюста России от 30.12.2015 № 323 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие Минюста России обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» //СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_193098/ (дата обращения: 17.05.2021).

[3] Приказ ФССП России от 26.01.2018 № 38 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы Федеральной службы судебных приставов, при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие Федеральной службы судебных приставов обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291223/ (дата обращения: 17.05.2021).

[4] См., напр.: Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. – 2007. – № 10. С. 5; Горшков Н.Н. Ретроспективный анализ практики осуществления ротации в государственной службе Российской Федерации // Актуальные вопросы публичного права. – 2013. – № 3. С. 21.

к формированию перечней должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах, по которым предусматривается ротация, а также к их содержанию.

Например, в 2019 году был признан утратившим силу[1] приказ Минюста России от 29.10.2012 № 196 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих».

Как отмечалось в пресс-релизе, опубликованном на официальном сайте Министерства в сети «Интернет», а также на федеральном портале проектов нормативных правовых актов *https://regulation.gov.ru*, после вступления в силу Федерального закона от 11.12.2018 № 461-ФЗ обязательная ротация проводится только в отношении федеральных гражданских служащих, замещающих должности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в связи с чем издание нормативного правового акта по их ротации не требуется. При этом ротацию федеральных гражданских служащих, замещающих иные должности федеральной гражданской службы категории «руководители», в Минюсте России решено не осуществлять[2].

---

[1] Приказ Минюста России от 29.03.2019 № 64 «О признании утратившим силу приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 29 октября 2012 г. № 196 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» [Электронный ресурс] // Министерство юстиции Российской Федерации [Офиц. сайт]. URL: https://minjust.consultant.ru/documents/42575?items=1&page=1 (дата обращения: 04.04.2020).

[2] См.: Пояснительная записка к проекту приказа Минюста России «О признании утратившим силу приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 29.10.2012 № 196 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (ID проекта 01/02/03-19/00089472) [Электронный ресурс] // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Офиц. сайт]. URL: https://regulation.gov.ru/projects#npa=89472 (дата обращения: 04.04.2020); Разработаны

Аналогичные решения были приняты МЧС России, Росздравнадзором, Росрыболовством, Рострудом, Ростехнадзором, ФСТЭК России.

Вместе с тем перечень должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация, утвержденный, например, Россельхознадзором, включает в себя *исключительно должности руководителей территориальных органов*[1].

Одновременно отдельными федеральными органами исполнительной власти были утверждены перечни должностей, по которым предусматривается ротация, содержащие иные должности категории «руководители», например, должности заместителя начальника управления и заместителя начальника управления – начальника отделав территориальных органах межрегионального уровня (приказ Ространснадзора от 09.07.2019 № ВБ-575фс), должности начальников служб, отделов и отделений (приказ ФТС России от 23 сентября 2019 г. № 1485), должность заместителя руководителя территориального органа межрегионального уровня (приказ Росгидромета от 13.03.2019 № 117).

Таким образом, внесение изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части ограничения числа должностей, по которым предусматривается обязательная ротация, ожидаемо повлекло различную ведомственную нормотворческую и правоприменительную практику, которая вполне объяснима с точки зрения снижения нагрузки на кадровые подразделения федеральных органов исполнительной власти, однако не может рассматриваться как достаточная с точки зрения противодействия коррупции – одной из целей применения

---

проекты приказов о ротации федеральных гражданских служащих в территориальных органах Минюста России [Электронный ресурс] // Министерство юстиции Российской Федерации [Офиц. сайт]. https://minjust.ru/ru/novosti/razrabotany-proekty-prikazov-o-rotacii-federalnyh-grazhdanskih-sluzhashchih-v-territorialnyh (дата обращения: 04.04.2020).

[1] Приказ Россельхознадзора от 21.02.2019 № 218 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_320690/ (дата обращения: 17.05.2021).

механизма ротации на государственной гражданской службе Российской Федерации.

Затронув тему о высокой нагрузке на сотрудников кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти, следует остановиться еще на одном моменте.

Задача кадровых служб федеральных органов исполнительной власти состоит в том числе в обеспечении эффективности, качества и оперативности подбора кадров для замещения должностей гражданской службы, а также в организации прохождения государственной гражданской службы.

Осуществление деятельности по организации и проведению ротации гражданских служащих является достаточно время- и трудозатратной для ответственных специалистов кадровых служб, учитывая, что их работа не ограничивается только лишь этим направлением деятельности.

В этой связи с учетом взятого в Российской Федерации курса на цифровизацию и информатизацию представляется целесообразным автоматизировать рабочие процессы, связанные с подбором, учетом замещающих ротационные должности гражданских служащих, контролем сроков замещения ими ротационных должностей, с целью исключения необходимости осуществления соответствующих операций вручную.

Иными словами, следует обратить внимание на необходимость информационного обеспечения ротации, под которым понимается определенная (целенаправленная) деятельность по разработке, организации функционирования и совершенствования информационных систем, направленная на организацию обеспечения субъекта совокупностью сведений в виде систематизированной информации, необходимой ему как субъекту управления для осуществления возложенных на него задач и функций управления[1].

---

[1] Система государственного и муниципального управления: Учебник. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 391.

Реализация данной задачи видится в доработке функционала федеральной государственной информационной системы «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» (далее – Единая система), созданной в целях повышения эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности по управлению кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации.

Так, в соответствии с Положением о федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2017 № 256[1], Единая система состоит из функциональных и обеспечивающих подсистем. При этом функциональными подсистемами являются:

подсистема организационно-штатной структуры;

подсистема учета кадрового состава;

подсистема формирования кадрового состава;

подсистема прохождения государственной службы;

подсистема государственных гарантий гражданских служащих;

подсистема профессионального развития гражданских служащих;

подсистема обеспечения соблюдения требований к служебному поведению, урегулирования конфликта интересов и противодействия коррупции.

При этом ни одна из указанных подсистем не предназначена для проведения ротации гражданских служащих.

В связи с этим представляется целесообразным расширить функционал подсистемы формирования кадрового состава (учитывая, что ротация является одним из приоритетных направлений его формирования),

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 11. – Ст. 1573.

предусмотрев, что она предназначена в том числе для целей проведения ротации гражданских служащих.

Усовершенствование указанной информационной подсистемы и ее ввод в эксплуатацию помогут специалистам кадровых подразделений оперативно осуществлять работу по проведению ротации кадров, подготовку планов ротации, а также отслеживать ход уже «запущенных» в работу ротационных процессов.

В 2016 году Торгово-промышленной палатой Российской Федерации инициирован специальный проект под названием «бизнес-барометр коррупции», предполагающий проведение каждые полгода опроса среди представителей предпринимательского сообщества с целью выявления их отношения к коррупции и оценки антикоррупционной политики Российской Федерации. Проект зарекомендовал себя как актуальный и практически полезный с точки зрения дальнейшего совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции, в связи с чем подпунктом «а» пункта 36 Национального плана противодействия коррупции на 2018-2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378[1], Торгово-промышленной палате Российской Федерации было рекомендовано продолжить его ежегодное проведение.

Пять опросов, проведенных в период с 2016 по 2018 годы, показали, что наиболее коррумпированными направлениями предприниматели стабильно признают сферу государственных и муниципальных закупок, а также лицензионно-разрешительную и контрольно-надзорную деятельность.

Например, в 2016 году (I этап оценки) к наиболее коррумпированным направлениям деятельности 48,12% опрошенных предпринимателей отнесли получение разрешений, справок, лицензирования, аккредитаций, 47,18% – государственные и муниципальные закупки, закупки у государственных компаний, 42,72% – контроль (надзор) за предпринимательской

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 27. – Ст. 4038.

деятельностью[1]. В 2018 году по итогам V этапа оценки наблюдается существенное снижение контрольных цифр: 36,1% опрошенных предпринимателей сталкивались с коррупцией при получении разрешений, справок, лицензирования, аккредитаций, 25,3% – в рамках государственных и муниципальных закупок, закупок у государственных компаний, 29,5% – в рамках осуществления уполномоченными органами и должностными лицами контроля (надзора) за предпринимательской деятельностью[2].

Эффективность ротации как антикоррупционного механизма проявляется, например, в разрушении договоренностей, существующих между недобросовестными гражданскими служащими, являющимися членами комиссий по осуществлению закупок, и поставщиками (подрядчиками, исполнителями)[3].

В целях снижения административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и повышения качества администрирования контрольно-надзорных функций утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12)[4]. Примечательно, что в целях предупреждения и профилактики коррупции в контрольно-надзорной деятельности данным документом предусмотрена, в частности, организация

---

[1] Бизнес-Барометр коррупции. Этап 1 [Электронный ресурс] // Торгово-промышленная палата Российской Федерации [Офиц. сайт]. URL: http://ach.tpprf.ru/barometer/stage1/ (дата обращения: 12.05.2019).

[2]. Бизнес-Барометр коррупции. Этап 5 [Электронный ресурс] // Торгово-промышленная палата Российской Федерации [Офиц. сайт]. URL: http://ach.tpprf.ru/barometer/stage5/ (дата обращения: 12.05.2019).

[3] Об утверждении Методических рекомендаций о мерах по снижению коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд: приказ Минфина Камчатского края от 21.12.2017 № 265 (ред. от 15.05.2018) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/45564618/ (дата обращения: 05.04.2020).

[4] Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_222109/ (дата обращения: 17.05.2021).

ротации федеральных государственных служащих, замещающих должности, связанные с высоким коррупционным риском.

Указанное мероприятие приоритетной программы заставляет задуматься о целесообразности научного обоснования риск-ориентированного подхода при определении перечня ротационных должностей.

Как уже отмечалось выше, имевшее место в 2018 году реформирование законодательства о ротации гражданских служащих (в части ограничения перечня гражданских служащих, подлежащих обязательной ротации, руководителями территориальных органов) позволило устранить ряд организационных сложностей и решить проблемы, связанные с высокой нагрузкой на сотрудников кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти в процессе подготовки и проведения ротации (то есть фактически внесение изменений в законодательство Российской Федерации было обусловлено исключительно внутриведомственными интересами).

Вместе с тем существующая на сегодняшний день система ротации гражданских служащих, замещающих в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, может быть обоснована и с точки зрения риск-ориентированного подхода, предполагающего установление круга лиц, подлежащих ротации, на основе анализа возможностей реализации коррупционных рисков вследствие длительного замещения той или иной должности гражданской службы.

Так, исполнение обязанностей по должности руководителя территориального органа сопряжено с высоким коррупционным риском, в связи с чем в отношении таких лиц предусматривается обязательная ротация.

Гражданских служащих территориальных органов, замещающих иные должности категории «руководители», целесообразно отнести к категории среднего коррупционного риска. В их отношении Федеральным законом № 79-ФЗ предусмотрено проведение факультативной ротации. В то же время

следует подчеркнуть следующее: в случае, если соответствующим федеральным органом исполнительной власти принято решение ротацию рассматриваемой категории гражданских служащих не проводить, необходимо в том числе усиливать текущий контроль за их профессиональной служебной деятельностью.

Должности, замещаемые остальными гражданскими служащими территориальных органов, целесообразно относить к категории низкого коррупционного риска. В отношении таких гражданских служащих достаточной мерой представляется проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

При этом паспортом приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности», утвержденного протоколом заседания проектного комитета от 24.04.2018 № 3, предусмотрено установление возможности ротации федеральных государственных гражданских служащих в порядке должностного роста, путем назначения на должность более высокой группы, а также расширение перечня должностей категории «руководители», по которым проводится ротация (пункт 42 плана приоритетного проекта).

И если обоснованность первого предложения (о проведении ротации в порядке должностного роста) следует признать, то что конкретно имеется в виду под расширением перечня ротационных должностей, относящихся к категории «руководители», представляется неясным, а рассматриваемая формулировка порождает больше вопросов, чем ответов.

С одной стороны, можно предположить, что рассматриваемое мероприятие предполагает обратное распространение действия норм о ротации на всех гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции. Однако в этом случае решение, изложенное в пункте 42

приоритетного проекта, выглядит как минимум непоследовательным, учитывая незначительный период времени, прошедший с момента вступления в силу положений Федерального закона от 11.12.2018 № 461-ФЗ, установившего правило об обязательной ротации исключительно руководителей вышеуказанных органов.

С другой стороны, под расширением перечня ротационных должностей, относящихся к категории «руководители», можно понимать расширение перечня федеральных органов исполнительной власти, в которых проводится ротация, например, путем исключения правила об осуществлении только контрольно-надзорных функций (что могло бы быть актуально с учетом осуществления рядом органов функций по управлению государственным имуществом или функций по оказанию государственных услуг, в не меньшей степени сопряженных с возможностью возникновения коррупционных рисков) или путем введения ротации гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители» в центральных аппаратах органов власти. Однако в этом случае в рамках приоритетного проекта так и следовало бы написать.

В развитие этой мысли необходимо обратить внимание на дискуссионность и неоднозначность вопроса, касающегося организации и проведения ротации *только в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти.* Действующее правовое регулирование не учитывает, что в зоне коррупционного риска могут находиться не только сотрудники, замещающие руководящие должности в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, но и должностные лица центральных аппаратов этих органов, которые также осуществляют контрольно-надзорные функции[1]. Особую актуальность данный вопрос приобретает в условиях невозможности ротации должностных лиц некоторых федеральных органов

[1] Калинин Г.И. Ротация государственных гражданских служащих. Пробелы. Вопросы. Нормативно-правовые проблемы осуществления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 10. С. 23-26 / Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору, однако не имеющих территориальных органов (например, Минстрой России или Рособрнадзор)[1].

В соответствии с частью 2[2] статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ ротация федеральных гражданских служащих может проводиться в федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, в иных федеральных государственных органах – по утверждаемым Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации перечням должностей федеральной государственной гражданской службы.

Однако до настоящего времени в центральных аппаратах федеральных органов государственной власти механизм ротации гражданских служащих не налажен; предусмотренные частью 2.2 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ нормативные документы об утверждении Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации перечня должностей федеральной гражданской службы, по которым проводится ротация, а равно планов проведения ротации по-прежнему не утверждены. При этом основания предполагать разработку и принятие таких документов в ближайшем будущем отсутствуют ввиду специфики деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов.

К тому же, нельзя не отметить, что в настоящее время «ротационные перемещения» лиц, замещающих отдельные должности категории «руководители» (например, заместители федеральных министров, заместители директоров федеральных служб и т.д.) в федеральных органах исполнительной власти, иных федеральных государственных органах, уже регулярно осуществляются по мере служебной необходимости по

---

[1] Мурашкина А.С. Ротация государственных гражданских служащих Российской Федерации как один из способов противодействия коррупции. Статья. // Российский следователь. – 2018. – № 6. С. 67.

инициативе Президента Российской Федерации или Председателя Правительства Российской Федерации, уполномоченных назначать и освобождать их от должности.

На основании изложенного полагаем, что соответствующие положения (часть $2^2$ статьи 60.1) следует исключить из Федерального закона № 79-ФЗ.

Одновременно с этим в целях противодействия возможным коррупционным проявлениям на гражданской службе и, сохраняя основную идею ротации кадров – ограничение срока замещения должности, исполнение обязанностей по которой сопряжено с коррупционными рисками, представляется возможным рассмотреть вопрос об изменении действующего законодательства Российской Федерации (например, пункт 1 части 4 статьи 25 Федерального закона № 79-ФЗ) в части введения нормы об обязательном заключении служебного контракта на определенный срок с гражданскими служащими, замещающими должности категории «руководители» в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю (надзору), по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом, а также в иных федеральных органах государственной власти, если соответствующие служащие категории «руководители» курируют направление по выдаче разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности, а также по организации и проведению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд. Такой срок может быть аналогичен сроку замещения должностей, по которым предусматривается ротация (от трех до пяти лет).

Данное предложение тесно связано с вопросом о необходимости внедрения на гражданской службе риск-ориентированного подхода при определении должностей, замещение которых сопряжено с коррупционными рисками.

В этих целях представляется необходимым предусмотреть в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии

коррупции» (например, в статье 7 «Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции») норму об обязательном утверждении во всех федеральных органах государственной власти, в том числе в федеральных органах исполнительной власти, «карт коррупционных рисков» по форме, утверждаемой Правительством Российской Федерации. При этом возможные коррупционные риски представляется возможным подразделять на риски высокого, среднего и низкого уровней.

В качестве примера к группе высокого коррупционного риска предлагается относить гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители» в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю (надзору), по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом, а также в иных федеральных органах государственной власти, если соответствующие служащие категории «руководители» курируют направление по выдаче разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности, а также по организации и проведению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд; к группе среднего коррупционного риска – гражданских служащих, не занимающих руководящих позиций, в чьи должностные обязанности входит осуществление указанных функций; к группе низкого коррупционного риска – прочих государственных служащих.

При этом именно с представителями группы высокого коррупционного риска следует заключать срочные служебные контракты; в отношении гражданских служащих, должности которых входят в группу среднего риска (по аналогии с подходом, принятым в Германии), следует применять дополнительные меры контроля деятельности (например, обязательный текущий многоуровневый контроль, обязанность представления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера).

Кроме того, руководствуясь вышеупомянутым немецким подходом к организации прохождения государственной службы лицами, замещающими должности с высоким уровнем коррупциогенности, представляется целесообразным закрепить в Федеральном законе № 79-ФЗ нормы о возможности продления служебных правоотношений с конкретным гражданским служащим, замещающим в центральном аппарате федерального органа исполнительной власти должность категории «руководители» (о заключении с ним срочного служебного контракта на новый срок), при условии документальной фиксации причин принятия такого решения, анализа эффективности его деятельности за прошедший период.

Рассуждая об эффективности ротации как средства противодействия коррупции на государственной гражданской службе, невозможно не затронуть вопрос о причинах установления срока ротации в виде указанного временного диапазона, а также о целесообразности реализации такого подхода на государственной гражданской службе.

По справедливому утверждению Ш.Л. Монтескье, «…обширность власти должна иметь свой противовес в кратковременности ее существования»[1]. В этой связи, учитывая необходимость воспрепятствования любым возможным проявлениям коррупции в среде гражданских служащих, в Федеральном законе № 79-ФЗ установлен ограниченный срок замещения ротационных должностей. Причины введения такого законодательного регулирования пояснялись в предыдущей версии разработанных Минтрудом России Методических рекомендаций (3.0): устанавливая столь непродолжительный срок замещения должности в порядке ротации, федеральный законодатель, во-первых, исходил из необходимости минимизации коррупционных рисков, возникновение которых обусловлено длительным замещением одной и той же должности гражданской службы, а

[1] О духе законов / Шарль Луи Монтескье; [пер. на рус. яз. А. Горнфельда; вступит. ст. Д. Хаустова]. – М.: РИПОЛ классик, 2020. С. 21.

во-вторых, учитывал время, объективно требуемое для профессиональной адаптации на новом месте.

Как уже неоднократно отмечалось, в соответствии с частью 6 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ срок замещения должности в порядке ротации варьируется в диапазоне от трех до пяти лет. При этом критерии, которыми следует руководствоваться при установлении того или иного срока замещения конкретным лицом ротационной должности, ни Федеральным законом № 79-ФЗ, ни Методическими рекомендациями 4.0 не определены.

Таким образом, определение срока замещения гражданским служащим ротационной должности в каждом конкретном случае осуществляется другим гражданским служащим, что позволяет сделать вывод о наличии весьма широкой свободы усмотрения должностных лиц – сотрудников кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти, в чью компетенцию входит организация ротации гражданских служащих, в том числе разрешение вопроса о ее сроке, а следовательно – и о возможной коррупционной составляющей.

В пользу данного вывода свидетельствует в том числе и то заслуживающее внимания обстоятельство, что Следственном комитетом Российской Федерации участие в организации внутри- и межведомственной ротации кадров и обеспечение её документационного оформления отнесено к числу функций (компетенций), при реализации которых возможно возникновение коррупционных рисков[1]. Полагаем возможным распространить данную позицию и на деятельность уполномоченных должностных лиц кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти.

---

[1] Перечень функций подразделений центрального аппарата, следственных органов и организаций Следственного комитета Российской Федерации, при реализации которых возможно возникновение коррупционных рисков / утв. Следственным комитетом Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192925/ (дата обращения: 17.05.2021).

В научной литературе оказание влияния на результаты исполнения государственной функции, направленной на формирование и ротацию кадров в органах государственной власти, также признается фактором коррупционного риска, провоцирующим в большинстве случаев (в отношении деятельности кадровой службы) возникновение конфликта интересов на гражданской службе и совершение коррупционных правонарушений[1].

Вывод о том, что реализация заложенной в Федеральном законе № 79-ФЗ идеи по минимизации коррупционных рисков посредством внедрения на государственной гражданской службе института ротации явилась одновременно и их потенциальным источником в связи с предоставлением кадровым службам новых функций, влечет за собой необходимость проработки и закрепления на законодательном уровне перечня критериев проведения ротации, строгое следование которым позволить уменьшить «чрезмерное влияние субъективных факторов, способствующих коррупции»[2].

Такое мнение было озвучено депутатом Государственной Думы С.Н. Решульским в 2011 г. в рамках обсуждения на пленарном заседании Государственной Думы тогда еще проектируемых законоположений, касающихся механизма ротации гражданских служащих[3].

Некоторые формулировки примерных критериев ротации предложил и представил к обсуждению А.А. Гришковец, а именно:

---

[1] Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.14 / Воронеж. гос. ун-т. – Воронеж, 2011. С. 36.

[2] Государственная гражданская служба: учебный курс / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина; отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Н.Ю. Хаманева – М.: Дело и Сервис, 2014. С. 443.

[3] Стенограммы обсуждения законопроекта № 583016-5 [Электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации [Офиц. сайт]. URL: http://api.duma.gov.ru/api/transcript/583016-5 (дата обращения: 14.04.2020).

1) анонимные опросы предпринимателей по вопросам деятельности соответствующих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

2) сбор и анализ информации о жалобах на нарушение прав граждан и юридических лиц при проведении контрольных (надзорных) мероприятий;

3) анализ отчетов руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю (надзору), которые представляются в вышестоящий орган;

4) общее количество нарушений закона, выявленных в ходе проведения территориальным органом федерального органа исполнительной власти контрольных и надзорных мероприятий, по которым были вынесены судебные решения и иные акты о привлечении к административной ответственности[1].

Названные критерии, представляют определенный интерес, однако, на наш взгляд, в большей степени они характеризуют личные, в том числе профессиональные, качества лица, замещающего ротационную должность, в связи с чем должны учитываться не в качестве собственно критериев проведения ротации, а как критерии оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности территориального органа в целом, как критерии оценки результатов служебной деятельности замещающего ротационную должность лица в частности, а также при рассмотрении вопроса о целесообразности сохранения за ним руководящей должности[2].

Примерные «критерии ротации» (то есть подходы, которыми необходимо руководствоваться при определении должностей гражданской службы, на которые гражданский служащий может быть назначен в порядке

---

[1] Государственная гражданская служба: учебный курс / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина; отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Н.Ю. Хаманева. С. 443-444.

[2] Мурашкина А.С. Ротация государственных гражданских служащих Российской Федерации как один из способов противодействия коррупции. С. 65.

ротации) зафиксированы в Методических рекомендациях 4.0 (пункт 5.8). В частности, следует исключать такие варианты назначения гражданского служащего на иную должность в порядке ротации, которые могут повлечь возникновение конфликта интересов; избегать назначения гражданского служащего в порядке ротации на должность гражданской службы, которую он ранее замещал, а также рекомендуется отдавать предпочтение таким вариантам назначения гражданского служащего на новую должность в порядке ротации, которые будут способствовать его профессиональному развитию и (или) повышению эффективности деятельности территориального органа федерального органа исполнительной власти, в который планируется назначение.

Однако следует обратить внимание на существенный недостаток данных критериев – отсутствие обязательности их применения, обусловленное тем, что Методические рекомендации 4.0 не носят нормативного характера.

По мнению автора, степень значимости и практической важности содержащихся в Методических рекомендациях 4.0 критериев ротации выходит за пределы разъяснений и рекомендаций уполномоченного федерального органа исполнительной власти, являющихся лишь ориентиром, а не обязательным требованием при организации ротации гражданских служащих. Закрепление соответствующих положений на законодательном уровне придало бы им обязательную юридическую силу и, следовательно, могло бы способствовать снижению степени административного усмотрения при организации и проведении ротации, а также повышению ее эффективности как антикоррупционного механизма[1].

Кроме того, в целях установления полного и последовательного правового регулирования института ротации на гражданской службе в дополнение к имеющимся правовым нормам представляется целесообразным расширить перечень мер по профилактике коррупции, предусмотренный

---

[1] Там же.

статьей 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», путем включения в него положения о регулярном проведении ротации кадров в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ.

Следует отметить, что анализ имеющейся научной литературы свидетельствует о неоднородности доктринальных взглядов на предусмотренные частью 6 статьи 60.1 Закона государственной гражданской службе сроки замещения должности в порядке ротации.

Например, Л.А. Ломакиной высказано позитивное суждение относительно установления срока замещения ротационной должности в виде временного диапазона от трех до пяти лет ввиду того, что такой подход позволяет обеспечить повышение эффективности гражданской службы и противодействие коррупции[1].

Указанным автором отмечается, что трехлетний срок замещения должности в порядке ротации является оптимальным, поскольку за этот период гражданский служащий осваивает служебные обязанности, с учетом полученного опыта вырабатывает новые методы работы, сохраняя при этом служебно-должностную мотивацию. По мнению Л.А. Ломакиной, одинаковый срок для всех должностей устанавливать не следует; период занятия гражданским служащим должности необходимо определять индивидуально, с учетом всех имеющихся обстоятельств. В свою очередь, «установление срока пребывания в занимаемой должности не менее трех лет не создает предпосылки для избавления от "неугодных" работников путем ротации, а также для коррупции должностных лиц, принимающих решение о включении служащего в план ротации»[2].

Иную позицию занимает А.А. Гришковец, который административное усмотрение при решении вопроса о конкретном сроке ротации не исключает,

---

[1] Ломакина Л.А. Ротация государственных гражданских служащих в контексте преодоления коррупции // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
[2] Ломакина Л.А. Указ. соч.

предлагая установить в антикоррупционных целях фиксированный трёхлетний срок замещения ротационной должности[1].

В свою очередь, Ю.М. Буравлев полагает допустимым снизить установленные Федеральным законом № 79-ФЗ сроки ротации до двух лет[2]; а А.М. Терехин – наоборот, увеличить их, установив десятилетний срок замещения должности в порядке ротации[3].

Полагаем возможным согласиться с позицией о необходимости установления в части 6 статьи 60.1 Закона о государственной гражданской службе фиксированного срока замещения ротационной должности.

При этом следует обратить внимание на то, что Федеральным законом от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральным законом от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и Федеральным законом от 01.10.2019 № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривается единый шестилетний срок непрерывного замещения сотрудником одной и той же должности руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководителя территориального органа уголовно-исполнительной системы

---

[1] Государственная гражданская служба: учебный курс / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина; отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Н.Ю. Хаманева – М.: Дело и Сервис, 2014. С. 436.

[2] Буравлев Ю.М. Ротация государственных служащих как средство профилактики правонарушений в системе государственной службы // Юридические записки. 2014. – № 4. С. 45.

[3] Терехин А.М. Ротация федеральных государственных гражданских служащих: отдельные дефекты правотворчества и проблемы правоприменения, пути их решения. С. 73.

или руководителя территориального органа принудительного исполнения соответственно.

Полагаем, что установление единого срока замещения должности гражданской службы в порядке ротации, равного шести годам, как это предусмотрено в настоящее время в отношении сотрудников органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы и органов принудительного исполнения, в соответствии с принципом единства правовых и организационных основ государственной службы способствовало бы унификации правил и норм, регламентирующих должностное положение и особенности прохождения гражданской службы государственными служащими различных видов. Кроме того, представляется, что предлагаемый подход учитывает права государственных служащих и членов их семей в большей степени, чем реализованный в законодательстве о государственной гражданской службе.

Наряду с этим в научной литературе обращается внимание на «конкуренцию» двух кадровых механизмов, используемых в том числе в качестве признанных мировой практикой средств противодействия коррупции на государственной гражданской службе, а именно ротации гражданских служащих и механизма замещения должности государственной гражданской службы по конкурсу.

Так, при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категории «руководители» при заключении срочного служебного контракта конкурс не проводится (пункты 1 и 3 части 2 статьи 22 Федерального закона № 79-ФЗ). В случае замещения должности гражданской службы в порядке ротации заключается срочный служебный контракт (пункт $7^1$ части 4 статьи 25 Федерального закона № 79-ФЗ).

Данная ситуация позволяет специалистам в области служебного права утверждать, что законодателем фактически осуществлена подмена одного средства противодействия коррупции (проведение конкурса на замещение

вакантной должности государственной гражданской службы) другим (ротацией государственных гражданских служащих)[1].

При этом в качестве способа устранения рассматриваемого противоречия предлагается определить «перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация, и замещать их путем проведения открытого конкурса. Такой подход позволил бы не проводить достаточно сложную кадровую процедуру ротации»[2].

Как представляется, такой открытый конкурс должен будет проводиться ежегодно (по мере истечения сроков замещения конкретными гражданскими служащими ротационных должностей в различных территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции), и представить пакет необходимых документов для участия в нем сможет абсолютно любое лицо независимо от того, состояло ли оно ранее на гражданской службе.

В данном случае возникает вопрос: как сохранить для гражданской службы лицо, ранее замещавшее должность гражданской службы категории «руководители», успешно прошедшее открытый конкурс, но не признанное его победителем?

На наш взгляд, внедрение процедуры замещения руководящей должности в территориальном органе федерального органа исполнительной власти посредством открытого конкурса может повлечь нарушение принципа стабильности государственной гражданской службы, закрепленного в пункте 5 статьи 4 Федерального закона № 79-ФЗ. Следует также иметь в виду, что необеспечение возможности дальнейшего прохождения государственной гражданской службы лицом, замещающим в порядке ротации должность категории «руководители» (при условии отсутствия нареканий к результатам

---

[1] Государственная гражданская служба: учебный курс / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина; отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Н.Ю. Хаманева. С. 436-437.

[2] Государственная гражданская служба: учебный курс / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина; отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Н.Ю. Хаманева. С. 437.

его работы за истекший период) не соотносится с базовым принципом справедливости.

Кроме того, представляется не вполне ясным, как следует поступать в случае, если кандидатура победителя открытого конкурса не будет согласована с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе (пункт 6 Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849[1]), а также с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (пункт 2 Указа Президента Российской Федерации от 02.07.2005 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»[2]).

На основании изложенного при подборе кандидатуры на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти представляется наиболее целесообразным руководствоваться либо существующим механизмом обязательной ротации руководителей территориальных органов, либо назначать на эту должность гражданских служащих в порядке должностного роста, поскольку такие гражданские служащие наиболее глубоко знакомы с деятельностью соответствующего органа, знают основные направления его деятельности «изнутри», что позволит им более эффективно справляться с возложенными на них должностными обязанностями.

В завершение рассмотрения вопросов, связанных с ролью механизма ротации для целей противодействия коррупции, хотелось бы обратить внимание на необходимость его дальнейшего совершенствования с учетом

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.
[2] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 27. – Ст. 2730.

имеющихся научных разработок и накопленного практического опыта. Разумеется, следует учитывать, что само по себе применение на государственной гражданской службе Российской Федерации механизма ротации не способно повлиять на существенное снижение масштабов коррупции, однако его реализация в отношении государственных гражданских служащих, замещающих руководящие должности, способствует снижению возможностей для проявления коррупции, создавая условия, при которых взаимодействие сторон потенциальной коррупционной сделки будет значительно затруднено.

Представляется, что эффективная борьба с коррупцией на государственной гражданской службе Российской Федерации возможна при условии реализации комплекса системных мер, к числу которых наряду с регулярным поведением ротации государственных гражданских служащих следует отнести в том числе тщательный и беспристрастный отбор кадров для замещения должностей государственной гражданской службы, профилактику конфликта интересов на государственной гражданской службе, организацию антикоррупционного просвещения и пропаганды, формирование культуры правового поведения (в том числе посредством размещения в сети «Интернет» информационных материалов антикоррупционного характера, использования возможностей отечественного кинематографа и т.д.), установление достойного уровня оплаты труда гражданских служащих, контроль со стороны гражданского общества, органов прокуратуры за соблюдением гражданскими служащими антикоррупционных требований, а также реальное обеспечение принципа неотвратимости наказания за совершение коррупционных правонарушений. Как писал французский философ Ш.Л. Монтескье в трактате «О духе законов», «вникните в причины всякой распущенности, и вы увидите, что она проистекает от безнаказанности преступлений, а не от слабости наказаний»[1].

---

[1] О духе законов / Шарль Луи Монтескье; [пер. на рус. яз. А. Горнфельда; вступит. ст. Д. Хаустова]. – М.: РИПОЛ классик, 2020. С. 86.

## § 2.2. Ротация как способ повышения эффективности государственной гражданской службы.

В Федеральном законе № 79-ФЗ повышение эффективности государственной гражданской службы Российской Федерации заявлено одной в качестве одной из целей ротации.

Вместе с тем, руководствуясь грамматическим толкованием правовой нормы, предусмотренной частью 1 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ о государственной гражданской службе, представляется возможным сделать вывод о том, что повышение эффективности государственной гражданской службы рассматривается федеральным законодателем в качестве вторичной цели ротации, достижение которой связывается, прежде всего, с достижением другой (противодействие коррупции). Иными словами, повышение эффективности гражданской службы находится в обратной зависимости от уровня коррупции: чем ниже уровень коррупционных рисков, возникающих вследствие длительного замещения гражданским служащим руководящей должности, тем эффективнее его профессиональная служебная деятельность.

С другой стороны, в процессе совершенствования системы государственной службы, стремясь исключить доступ к государственной гражданской службе Российской Федерации лиц, склонных к злоупотреблению служебным положением и ставящих перед собой цель одного только личного обогащения, важно учитывать, что «абсолютное большинство государственных служащих – честные, порядочные люди, работающие на благо страны»[1]. При подготовке и внесении в законодательство Российской Федерации о гражданской службе изменений, в

---

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года // Парламентская газета. – 2016. – № 45. Аналогичная мысль высказана также в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года. См.: Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Президент России [Офиц. сайт]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957 (дата обращения: 14.04.2020).

том числе затрагивающих основы правового статуса гражданских служащих, а также корректирующих условия и особенности прохождения гражданской службы, должен соблюдаться баланс интересов государства, с одной стороны, и гражданских служащих, с другой.

Необходимо учитывать и то, что целью внедрения ротации государственных гражданских служащих является не только создание условий, при которых нахождение на государственной гражданской службе Российской Федерации коррупционера будет невыгодным и неудобным для него, но и обеспечение таких условий прохождения службы, при которых у добросовестных гражданских служащих, честно исполняющих свой служебный долг, будет сохраняться заинтересованность в замещении ротационных должностей.

Кроме того, по мнению Д.В. Степанкова, ротация в большей степени, чем иные кадровые технологии, ориентирована на профессиональное развитие гражданских служащих. С ее помощью обеспечивается регулярное обновление кадрового состава государственных органов, успешно разрешаются и предупреждаются служебные конфликты, создаются благоприятные условия для эффективного осуществления служебной деятельности[1]. Ротация создает предпосылки к взаимозаменяемости гражданских служащих по направлениям профессиональной служебной деятельности и способствует повышению эффективности и гибкости системы гражданской службы[2].

На наш взгляд, повышение эффективности гражданской службы следует рассматривать как повышение эффективности деятельности самих государственных органов, которого невозможно достичь, не уделяя должного внимания профессиональному развитию гражданских служащих, постоянному повышению ими квалификации, без самостоятельного

---

[1] Степанков Д.В. Указ. соч. С. 68.

[2] Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В.А. Козбаненко. СПб.: Питер, 2008. С. 405.

совершенствования ими своих знаний, умений, навыков, компетенций, необходимых для успешного выполнения должностных обязанностей.

Вовлеченность в процесс ротации позволяет гражданскому служащему решить ряд персональных, личностных задач, а именно: предотвращение потери интереса к должностным обязанностям и снижения профессиональной «чуткости» вследствие длительного замещения одной и той же должности; развитие стратегического мышления, профессиональных и личностных качеств, организаторских и коммуникативных способностей; приобретение управленческого опыта, новых профессиональных знаний и навыков; поддержание и повышение необходимого уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей; более основательное непосредственное ознакомление с различными направлениями профессиональной деятельности; формирование условий для дальнейшего должностного роста.

Таким образом, использование на гражданской службе механизма ротации должно быть в значительной степени направлено на профессиональное развитие кадров, что в результате позитивно отразится на качестве исполнения гражданскими служащими своих служебных обязанностей в соответствующей сфере деятельности.

Данный вывод подтверждают имеющиеся данные социологических опросов.

Так, согласно социологическим исследованиям 2012 года 41,1% государственных служащих отметили особую значимость механизма ротации для развития профессионального уровня государственных служащих, 33,5% – для приобретения новых профессиональных навыков, 31,5% – для профилактики коррупционного поведения, 29,3% – для оценки деловых и личностных качеств госслужащих, 26,8% – для подготовки руководящих

кадров, 24,8% – для подготовки руководителей (работников) универсального профиля[1].

Аналогичное исследование, инициированное и проведенное автором настоящей диссертации в 2019 году, показало определенное изменение приоритетов и мнений при оценке позитивных последствий применения механизма ротации на государственной гражданской службе (таблица 2).

По мнению большинства опрошенных, ротация кадров на государственной гражданской службе в первую очередь способствует приобретению новых профессиональных навыков (45,3%), подготовке руководителей универсального профиля (41,5%), профилактике коррупционного поведения (39,6%), развитию профессионального уровня (35,8%), оценке деловых и личностных качеств (28,3%).

При этом среди опрошенных нашлись и скептики, полагающие, что внедрение в практику государственной гражданской службы механизма ротации кадров не влечет вообще никакого положительного эффекта (5,7% респондентов).

Таблица 2 – Позитивные эффекты реализации механизма ротации кадров на государственной гражданской службе (2012 – 2019 годы)

| | Варианты ответа | В % от общего числа респондентов (ранг)[2] | |
|---|---|---|---|
| | | 2012[3] | 2019 |
| 1. | развитию профессионального уровня служащих | 41,1 (1) | 35,8 (4) |
| 2. | приобретению новых профессиональных навыков служащими | 33,5 (2) | 45,3 (1) |
| 3. | профилактике коррупционного поведения | 31,5 (3) | 39,6 (3) |

[1] Степанков Д.В. Указ. соч. С. 79-80.
[2] Сумма ответов превышает 100%, поскольку респонденты могли выбрать несколько вариантов ответов.
[3] Данные за 2012 год приводятся по изданию: Степанков Д.В. Указ. соч. С. 80-81.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 4. | оценке деловых и личностных качеств служащих | 29,3 (4) | 28,3 (5) |
| 5. | подготовке руководящих кадров | 26,8 (5) | 24,5 (7) |
| 6. | подготовке руководителей (работников) универсального профиля | 24,8 (6) | 41,5 (2) |
| 7. | формированию кадрового состава государственной службы | 22,0 (7) | 18,9 (9) |
| 8. | планированию карьеры служащего | 16,0 (8) | 7,5 (10) |
| 9. | разрешению (предотвращению) конфликтов | 15,8 (9) | 26,4 (6) |
| 10. | обеспечению обновления и пополнения кадров государственной службы | 14,7 (10) | 22,6 (8) |
| 11. | всему вышеперечисленному | – | 3,8 (12) |
| 12. | ничему из вышеперечисленного | – | 5,7 (11) |
| 13. | иное | 0,8 (11) | 0,0 |

Несмотря на то, что большинство опрошенных в качестве позитивных эффектов реализации механизма ротации на государственной гражданской службе отметили именно профессиональное развитие и профессиональную подготовку, следует констатировать, что в Российской Федерации в настоящее время ротация гражданских служащих как форма профессионального развития практически не востребована, хотя ее потенциал в этой области не исчерпан.

Так, круг должностей, по которым предусмотрено проведение ротации, ограничен исключительно руководящими должностями в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, что не позволяет государственным гражданским служащим Российской Федерации, замещающим должности других категорий (особенно категории «специалисты»), пользоваться всем объемом потенциальных возможностей и преимуществ механизма ротации, включая возможность ускоренного должностного роста и профессионального развития. При этом в научной

литературе обращается внимание на целесообразность внедрения механизма ротации в практику гражданской службы – для целей реализации служащими права на продвижение по службе (профессиональную карьеру)[1].

Напротив, в отношении сотрудников органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы и органов принудительного исполнения, не замещающих руководящих должностей, соответствующими законами допускаются переводы на иную должность, в том числе в другую местность (например, по служебной необходимости или в порядке должностного роста), которые, как и перевод в порядке ротации, осуществляются в целях противодействия коррупции, а также повышения эффективности служебной деятельности соответствующих лиц и государственных органов.

Вектор дальнейшего развития системы государственного управления в целом и государственной гражданской службы в частности был задан Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601, предусматривающим внедрение новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы, в том числе расширение использования механизма ротации применительно к государственным гражданским служащим, **замещающим должности большинства категорий и групп должностей государственной гражданской службы (каждые 3 – 6 лет)**.

Однако до настоящего времени данное мероприятие остается реализованным не полностью.

На основании изложенного **круг гражданских служащих, в отношении которых осуществляется ротация, целесообразно расширить, в том числе включив в него гражданских служащих, замещающих должности категории «специалисты».**

Необходимо обеспечить заинтересованным гражданским служащим названной категории возможность поработать по различным направлениям

---

[1] Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих: Теоретико-административные аспекты: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Моск. гос. ин-т междунар. отношений. – Москва, 2003. С. 30.

деятельности, зарекомендовать себя, приобрести новые знания и опыт, которые позволят им успешно справляться с поставленными задачами и стать эффективными лидерами, быстро продвигаться по служебной лестнице. С учетом японского опыта организации профессионального развития это означает организацию «перемещений» гражданских служащих в различные структурные подразделения одного и того же государственного органа либо в иные государственные органы и организации.

Особенно важным представляется распространение данного подхода на лиц, впервые принятых на гражданскую службу, в том числе являющихся выпускниками высших учебных заведений, путем включения в индивидуальные планы развития таких государственных гражданских служащих Российской Федерации положений, касающихся их ротации.

В целях проверки актуальности обозначенных инициатив их было предложено оценить профессиональному сообществу – государственным гражданским служащим.

По итогам проведенного автором настоящей диссертации опроса более половины респондентов (56,6%) позитивно отнеслись к предложению о внедрении практики ротации лиц, впервые принятых на гражданскую службу, с целью их ознакомления с различными направлениями деятельности государственного органа в течение первых нескольких лет службы (рисунок 1).

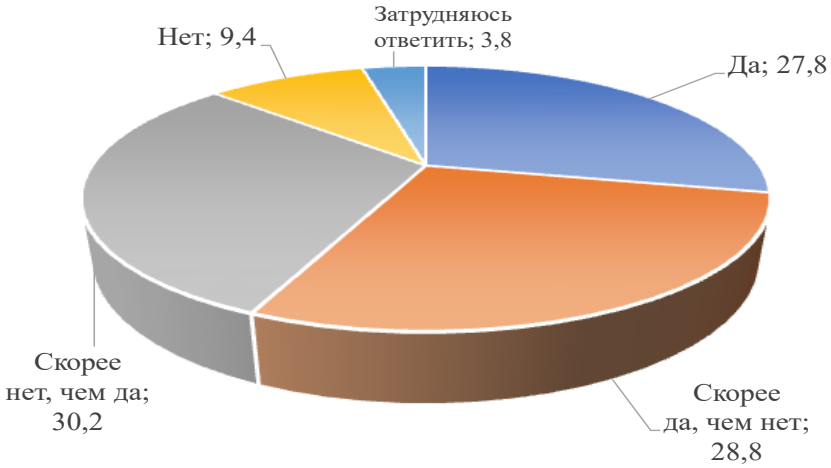


Рисунок 1 – Оценка необходимости внедрения практики перемещения государственных гражданских служащих, впервые принятых на государственную гражданскую службу, с целью их ознакомления с различными направлениями деятельности государственного органа в течение первых нескольких лет службы (в процентах от общего числа респондентов)

В свою очередь, применительно к вопросу о необходимости ротации государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «специалисты», опрошенные эксперты были чуть более сдержанны в своих оценках.

Так, согласие с предложением о ротации государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «специалисты», выразили 49,1% государственных гражданских служащих. Еще 43,4% опрошенных государственных гражданских служащих по данному вопросу высказалась отрицательно; 7,5% затруднились дать оценку предложенной инициативе (рисунок 2).

Рисунок 2 – Оценка необходимости внедрения практики перемещения государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «специалисты» (в процентах от общего числа респондентов)

В этой связи интересным представляется утверждение Эрминии Ибарра, преподавателя Лондонской школы бизнеса: единственный способ научиться думать, как лидер, состоит в том, чтобы начать действовать, как лидер, а именно участвовать в новых проектах и мероприятиях, взаимодействовать с новыми людьми, экспериментировать с незнакомыми способами выполнения задач[1].

Именно этому способствует применение процедуры ротации – не только в коммерческих организациях, но и на гражданской службе. Новый опыт, приобретенный гражданскими служащими в результате ротации, будет способствовать постановке ими перед собой более смелых

[1] Ибарра Э. Действуй как лидер, думай как лидер / Эрминия Ибарра; [пер. с англ. М. Королева]. – Москва: Эксмо, 2018. С. 19, 20.

целей, а также успешному решению гражданскими служащими вопросов, которые ранее вызвали бы у них существенные затруднения, что благотворно скажется на эффективности их служебной деятельности.

Реализация инициативы о распространении принципа ротации на государственных гражданских служащих категории «специалисты» потребует разрешения вопроса о соотношении между собой понятий «ротация» и «служебная стажировка», приведет к необходимости разграничения данных понятий по содержанию, целям и правовым основаниям использования соответствующих средств профессионального развития, а также повлечет необходимость проработки и закрепления правовых последствий участия гражданских служащих в процессе ротации либо прохождения ими служебной стажировки.

В настоящее время вопросы порядка прохождения государственными гражданскими служащими Российской Федерации служебной стажировки урегулированы в Положении о прохождении служебной стажировки государственными гражданскими служащими Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2019 № 618[1] (далее – Положение о прохождении служебной стажировки).

В соответствии с указанным Положением служебная стажировка представляет собой мероприятие по обмену опытом, направленное на изучение передового опыта в соответствующей области профессиональной служебной деятельности в целях профессионального развития гражданского служащего.

Интересно отметить, что действующее регулирование вопросов прохождения гражданскими служащими служебной стажировки отличается от проектируемого регулирования, представление о котором можно

---

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2019 № 618 «Об утверждении Положения о прохождении служебной стажировки государственными гражданскими служащими Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 21. – Ст. 2578.

составить по результатам ознакомления с проектом постановления Правительства Российской Федерации «О служебных стажировках государственных гражданских служащих Российской Федерации»[1], подготовленным в 2018 году Минтрудом России.

Например, названный проект постановления предусматривал прохождение служебной стажировки в иных государственных органах, органах местного самоуправления или организациях, в том числе расположенных за пределами территории Российской Федерации. Перемещения же внутри самого государственного органа (так называемые «локальные перемещения») проектируемым институтом служебных стажировок не охватывались.

В свою очередь, итоговая редакция Положения о прохождении служебной стажировки устанавливает право государственного гражданского служащего на прохождение служебной стажировки исключительно в структурных подразделениях федерального государственного органа или государственного органа субъекта Российской Федерации (в том числе в котором он замещает должность государственной гражданской службы).

Внедренная в практику кадровой работы система служебных стажировок не предполагает осуществление в целях профессионального развития гражданских служащих и повышения эффективности гражданской службы систематической смены ими вне зависимости от замещаемой должности места службы и круга исполняемых должностных обязанностей.

Одним из оснований такого вывода является нерегулярность проведения служебных стажировок – по решению представителя нанимателя.

Кроме того, служебные стажировки являются краткосрочными (от 5 дней до 6 месяцев), что не позволяет гражданскому служащему в

---

[1] Проект постановления Правительства Российской Федерации «О служебных стажировках государственных гражданских служащих Российской Федерации» (по состоянию на 19.02.2018) (подготовлен Минтрудом России) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=34370#09987327405126254 (дата обращения: 17.05.2021).

установленные сроки полностью освоить новый опыт, детально ознакомиться с особенностями службы в том или ином государственном органе (структурном подразделении), с проблематикой вопросов, относящихся к его компетенции, с используемыми методами решения задач.

С учетом этого усматривается необходимость введения в отношении гражданских служащих, замещающих должности категории «специалисты», гибкого механизма их профессионального развития и должностного роста, который предполагал бы не только направление таких государственных гражданских служащих на краткосрочные служебные стажировки, но и их переводы в порядке ротации в рамках различных структурных подразделений одного государственного органа либо в другой государственный орган, осуществляемые с согласия заинтересованных гражданских служащих, при сохранении для них возможности возврата по истечении срока замещения ротационной должности в первоначальное структурное подразделение (государственный орган), в том числе на вышестоящую должность (иными словами, рекомендуется применять в отношении гражданских служащих рассматриваемой категории механизм «круговой», или возвратной, ротации).

Рассматривая ротацию и служебные стажировки как способы профессионального развития гражданских служащих, представляется возможным проводить их разграничение на основе таких критериев, как системность осуществления, временные рамки, механизм и правовые последствия реализации, цели применения. С учетом данных критериев термин «ротация» может быть определен как процедура передвижения гражданских служащих с их согласия в порядке перевода на иную должность гражданской службы, осуществляемая регулярно, системно, на длительный период, на плановой основе, с целью противодействия коррупции, профессионального развития гражданских служащих и повышения эффективности гражданской службы, а служебная стажировка – как мероприятие исключительно по профессиональному развитию конкретных

гражданских служащих, направленное на изучение передового опыта в соответствующей области профессиональной служебной деятельности, реализуемое в течение относительно короткого периода времени без изменения существенных условий служебного контракта.

При этом – в отличие от служебных стажировок – прохождение гражданскими служащими процедуры ротации должно являться основанием для предоставления им преимущественного права на замещение должности категории «руководители», а также для включения такого гражданского служащего в кадровый резерв соответствующего федерального органа исполнительной власти, из которого при условии положительной оценки его профессиональных, деловых и личностных качеств по результатам ротации он может быть в дальнейшем назначен на вышестоящую должность.

Учитывая, что в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 60 Федерального закона № 79-ФЗ ротация гражданских служащих является одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы, указанное дополнительное основание включения гражданских служащих в кадровый резерв будет способствовать сохранению на государственной службе заинтересованных в ней служащих, а также мотивировать их к прохождению процедуры ротации, поскольку ясно обозначит перспективы должностного роста.

В целях реализации данного предложения соответствующие изменения следует внести в том числе в статью 64 «Кадровый резерв на гражданской службе» Федерального закона № 79-ФЗ.

Наряду с этим в рамках организации мероприятий по профессиональному развитию гражданских служащих целесообразно сочетать применение в их отношении нескольких кадровых технологий, в том числе замещение гражданским служащим ротационной должности в конкретном структурном подразделении государственного органа по итогам прохождения служебной стажировки в нем.

Представляется, что реализация данных идей позитивно повлияет на кадровый состав государственной гражданской службы, позволит повысить профессионализм, ответственность гражданских служащих, а также повысит интерес к прохождению государственной гражданской службы.

Одновременно следует отметить, что в соответствии с пунктом 2.3 Методических рекомендаций 4.0 ротация гражданских служащих осуществляется в целях изменения содержания должностных обязанностей гражданского служащего и (или) круга лиц, с которыми гражданский служащий взаимодействует, посредством последовательной смены замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы с изменением (без изменения) места прохождения гражданской службы.

В связи с этим участие в мероприятиях по профессиональному развитию является важным в том числе для гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители», подлежащих факультативной ротации.

В случае если запланированный перевод в порядке ротации предполагает изменение курируемого направления деятельности целесообразно осуществлять его только после предварительной профессиональной переподготовки соответствующих гражданских служащих (в случае если необходимость работы по тому или иному направлению возникает впервые) или их участия в мероприятиях по профессиональному развитию – например, посредством прохождения курсов повышения квалификации, если соответствующий гражданский служащий уже знаком с направлением деятельности, которое он будет курировать после перевода в порядке ротации.

В этой связи не будет лишним отметить, что, например, в законодательстве о службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации установлено правило о прохождении сотрудником, переведенным на выше-, нижестоящую или равнозначную должность в уголовно-исполнительной системе, соответствующую иному функциональному

предназначению либо направлению деятельности, индивидуального обучения по месту службы под руководством непосредственного руководителя и наставника из числа опытных сотрудников. Федеральный закон № 79-ФЗ подобного регулирования не предусматривает, что представляется требующим устранения недостатком. Внедрение аналогичного механизма на государственной гражданской службе, в том числе при организации переводов в порядке ротации, могло бы ускорить темп профессиональной адаптации соответствующего гражданского служащего к новым условиям службы, к должностным обязанностям по новой должности. Определенный интерес представляет также высказанная в юридической литературе точка зрения о возможности использования при переводе служащего на вышестоящую должность в другие подразделения соответствующего государственного органа института поручительства в целях укрепления служебной дисциплины, формирования высококвалифицированного кадрового состава, предотвращения формирования коррупционных связей[1].

В рамках проработки вопроса о расширении практики ротации на государственной гражданской службе Российской Федерации государственным гражданским служащим было предложено оценить собственную готовность к переводам в порядке ротации.

На вопрос: «Готовы ли Вы лично принять участие в процессе ротации при наличии такой возможности?» утвердительно ответили 26,4% опрошенных, 27,4% опрошенных ответили, что скорее готовы, чем нет; 29,2% – что скорее не готовы, чем готовы, 17,0% – не готовы.

При этом из числа государственных гражданских служащих, положительно оценивших свою готовность к переводам в порядке ротации,

---

[1] Бобров А.М. Комментарий к Федеральному закону от 19 июля 2018 года № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (постатейный) / А.М. Бобров; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. – Пермь, 2019. С. 120, 125.

большинство отметили, что преимущества механизма ротации они видят в возможности профессионального развития, приобретении новых профессиональных знаний, навыков, компетенций, расширении кругозора (78,9%), последующем должностном росте (72,8%), в приобретении управленческого опыта (62,3%), возникновении преимущественного права на замещение должности категории «руководители» при прочих равных условиях (44,7%) (таблица 3).

Таблица 3 – Ожидаемые результаты от участия в процессе ротации

| | Варианты ответа | В % от общего числа респондентов (ранг)[1] |
|---|---|---|
| 1. | профессиональное развитие, приобретение новых профессиональных знаний, навыков, компетенций, расширение кругозора | 78,9 (1) |
| 2. | последующий должностной рост | 72,8 (2) |
| 3. | приобретение управленческого опыта | 62,3 (3) |
| 4. | предоставление преимущественного права на замещение должности категории «руководители» (по сравнению с гражданскими служащими, ранее не задействованными в процессе ротации) | 44,7 (4) |
| 5. | материальное поощрение | 31,6 (5) |
| 6. | развитие адаптивных способностей | 29,8 (6) |
| 7. | получение положительной характеристики по итогам ротации и их учет в том числе для целей аттестации | 24,6 (7) |

[1] Сумма ответов превышает 100%, поскольку респонденты могли выбрать несколько вариантов ответов.

В то же время важно учитывать, что реализация предложения о расширении перечня ротационных должностей посредством включения в него должностей гражданской службы категории «специалисты» (как, впрочем, и любых революционных законодательных начинаний) сопряжена с определенными рисками.

В рассматриваемой сфере основным риском видится практическая невостребованность ротации государственных гражданских служащих категории «специалисты» со стороны самих гражданских служащих данной категории. Однако сказанное не означает, что указанный риск является непреодолимым.

С целью выявления причин, способствующих возможному возникновению данного риска, в рамках проведения социологического опроса государственным гражданским служащим, сообщившим о неготовности к переводам в порядке ротации (46,2%), было предложено указать основные мотивы своего выбора.

Выяснилось, что такими мотивами выступили, главным образом, предпочтение привычного образа жизни и стабильной служебной деятельности (62,2%), необходимость территориальной смены постоянного места жительства (переезда в другой регион) (50,0%), опасение материальных потерь в связи с переездом к новому месту службы (33,7%), семейные обстоятельства (29,6%). Наряду с этим, как показал опрос, опасения гражданских служащих связаны с невозможностью развиваться в выбранном направлении, а также с необходимостью выполнять работу, выходящую за рамки профессиональных интересов (таблица 4).

Таблица 4 – Анализ причин неготовности гражданских служащих к участию в процессе ротации при наличии такой возможности

| | Варианты ответа | В % от общего числа респондентов (ранг)[1] |
|---|---|---|
| 1. | предпочтение привычного образа жизни и стабильной служебной деятельности | 62,2 (1) |
| 2. | необходимость территориальной смены постоянного места жительства (переезда в другой регион) | 50,0 (2) |
| 3. | опасение материальных потерь в связи с переездом к новому месту службы | 33,7 (3) |
| 4. | семейные обстоятельства | 29,6 (4) |
| 5. | угроза потери сложившихся на старом рабочем месте социальных отношений, возникновение трудностей в поддержании дружеских и родственных связей | 17,3 (5) |
| 6. | неготовность к изменению содержания исполняемых обязанностей, опасения не справиться с ними | 16,3 (6) |
| 7. | опасения, связанные с трудностями вхождения в новый коллектив | 12,2 (7) |
| 8. | иное (невозможность развиваться в выбранном направлении; необходимость выполнять работу, выходящую за рамки профессиональных интересов) | 2,0 (8) |

В этой связи государственным гражданским служащим было предложено также указать, может ли предоставление каких-либо

[1] Сумма ответов превышает 100%, поскольку респонденты могли выбрать несколько вариантов ответов.

дополнительных гарантий изменить их скептическое отношение к участию в ротационных процедурах, и если да, то каких именно (таблица 5).

Таблица 5 – Дополнительные гарантии (стимулы), предоставление которых в связи с ротацией позволит устранить причины неготовности к участию гражданских служащих в ротационных процедурах

| | Варианты ответа | В % от общего числа респондентов (ранг)[1] |
|---|---|---|
| 1. | финансовые надбавки, стимулы, поощрения | 58,2 (1) |
| 2. | предоставление служебного жилья | 54,1 (2) |
| 3. | последующий должностной рост | 41,8 (3) |
| 4. | возмещение затрат, связанных с переездом к новому месту службы | 33,7 (4) |
| 5. | предоставление преимущественного права на замещение должности категории «руководители» (по сравнению с гражданскими служащими, ранее не задействованными в процессе ротации) | 12,2 (7) |
| 6. | получение положительной характеристики по итогам ротации и их учет в том числе для целей аттестации | 9,2 (8) |
| 7. | наличие позитивных примеров других гражданских служащих, успешно прошедших процедуру ротации | 8,2 (9) |
| 8. | все перечисленное одновременно | 13,3 (6) |
| 9. | ничто из перечисленного | 20,4 (5) |

Как следует из таблицы 5, подавляющее большинство опрошенных обратили внимание на значимость таких дополнительных гарантий, как

[1] Сумма ответов превышает 100%, поскольку респонденты могли выбрать несколько вариантов ответов.

финансовые надбавки, стимулы, поощрения; предоставление служебного жилья; последующий должностной рост. В то же время значительное количество опрошенных (20,4%) указали, что не готовы к ротации ни при каких обстоятельствах.

Указанные данные представляется возможным рассматривать в качестве ориентиров дальнейшего развития законодательства о ротации на государственной гражданской службе.

С учетом изложенного в целях оценки возможных рисков и перспектив внедрения обновленного механизма ротации на государственной гражданской службе представляется обоснованным осуществлять расширение практики ротации государственных гражданских служащих в рамках реализации так называемых «пилотных» проектов в два этапа.

На первом этапе целесообразно осуществлять ротацию государственных гражданских служащих внутри государственного органа (то есть практиковать «перемещения» в рамках структурных подразделений данного государственного органа). При этом предшествовать назначению государственного гражданского служащего в соответствующее структурное подразделение в порядке ротации может успешное прохождение служебной стажировки в нем.

На втором этапе представляется возможным осуществлять постепенное внедрение практики межведомственной ротации государственных гражданских служащих (в том числе по принципу «федеральное министерство – подведомственная федеральная служба / федеральное агентство»).

В специальной литературе отмечается, что ротация государственных гражданских служащих категории «руководители», реализуемая в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ, помогает повышению эффективности государственной гражданской службы с точки зрения поддержания профессиональной мотивации, поскольку вследствие ротации гражданский служащий непосредственно знакомится с различными

направлениями деятельности, привносит в повседневную служебную деятельность новые методы и формы работы. Доверие гражданскому служащему высокой ротационной должности демонстрирует убежденность представителя нанимателя в высокой компетентности этого служащего и его профессиональной готовности к решению сложных управленческих задач[1].

Однако складывающаяся практика реализации механизма ротации на государственной гражданской службе свидетельствует о том, что данный вывод является небесспорным.

Так, в процессе организации ротации государственных гражданских служащих сотрудниками кадровых служб была выявлена проблема **отсутствия мотивации гражданских служащих к назначению на иные должности гражданской службы в порядке ротации** ввиду низкого уровня материального и гарантийного обеспечения.

Кроме того, частые переезды и регулярная смена места жительства, являющиеся следствием весьма непродолжительных предельных сроков замещения гражданским служащим должности в порядке ротации, обусловливают возникновение трудностей в поддержании дружеских и родственных связей, необходимость в трудоустройстве супруги (супруга), определении детей в другие образовательные учреждения, адаптации к новому месту службы и т.д.

Подобные мотивационные барьеры ротации препятствуют ее применению на государственной гражданской службе, поскольку гражданские служащие связывают ротацию исключительно с трудностями, отсутствием стабильности, нежелательными переменами, существенной трансформацией привычного образа жизни. При этом мотивационные барьеры ротации зачастую тесно связаны с не менее серьезными профессиональными барьерами, которые характеризуются в том числе отсутствием осознания гражданскими служащими особенностей

---

[1] Попова В.В. Некоторые вопросы правового регулирования ротации государственных гражданских служащих: федеральный и региональный аспекты // Вестник КРАГСиУ. Серия «Государство и право». – 2018. – № 25. С. 44.

прохождения службы, а также необходимости и важности проведения ротации как в публичных (повышение эффективности гражданской службы), так и в личных (профессиональное развитие и должностной рост) целях[1].

К сожалению, в среде государственных гражданских служащих нередко встречается мнение о том, что ротация в настоящее время проводится формально и вследствие этого существенным образом не влияет ни на состояние борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы, ни на повышение ее эффективности. Формирование данной точки зрения является серьезным сигналом, свидетельствующим о непонимании сути ротации государственных гражданских служащих, недооценке степени ее значимости как принципа формирования кадрового состава государственной гражданской службы, непринятии ротации как неотъемлемой части правового статуса государственных гражданских служащих, замещающих ротационные должности категории «руководители», восприятии ее как механизма, посягающего на сложившиеся за долгие годы привычные условия службы, а также как механизма, вносящего в служебную и частную жизнь гражданского служащего, замещающего ротационную должность, и членов его семьи неопределенность и неуверенность в завтрашнем дне.

При этом осознание оказываемого гражданскому служащему доверия, возложение на него надежд, высокая оценка его профессиональных и личностных качеств вышестоящими должностными лицами отходят на второй план, и гражданский служащий объективно не воспринимает ротацию кадров как эффективный и необходимый инструмент управления.

А.М. Терехин справедливо отмечает, что в соответствии с действующим правовым регулированием гражданский служащий, достигший к 35-40 годам должности руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контрольные и надзорные функции, оставшиеся 20-25 лет до достижения

---

[1] Степанков Д.В. Указ. соч. С. 120, 123.

предельного возраста пребывания на гражданской службе (65 лет) вынужден изменить место жительства от 5 до 8 раз (при этом положения пункта 5.8 Методических рекомендаций 4.0 исключают возможность возвращения гражданского служащего на прежнее место жительства). С учетом этого специалист предположил, что последствием реализации такого подхода ввиду невысокого денежного содержания и недостаточности действенных гарантий обеспечения ротации станет увольнение высокопрофессиональных гражданских служащих, замещающих ротационные должности[1].

В свою очередь, потеря высококвалифицированных кадров влечет невозможность обмена опытом и внедрения в деятельность государственных органов успешных управленческих практик, которые мог бы привнести новый руководитель, а следовательно, приводит к снижению эффективности гражданской службы вопреки декларируемым Федеральным законом № 79-ФЗ целям ротации.

Указанные опасения оказались небеспочвенными.

Так, на заседании коллегии Министерства юстиции Российской Федерации, посвященном итогам деятельности за 2018 год и задачам на 2019 год, состоявшемся 01.03.2019, А.В. Коновалов, бывший на тот момент Министром юстиции Российской Федерации, отметил, что работа по организации и проведению ротации кадров в системе органов юстиции идет трудно; в связи с нежеланием менять место службы было потеряно много квалифицированных кадров.

В этой связи следует отметить, что, например, в 2016 году в связи с нежеланием замещать иную должность гражданской службы в порядке ротации были уволены 14 федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности начальников и заместителей начальников территориальных органов Минюста России, из которых 4 – в связи с отказом от замещения иной должности по причинам, не

---

[1] Терехин А.М. Ротация федеральных государственных гражданских служащих: отдельные дефекты правотворчества и проблемы правоприменения, пути их решения. С. 73.

предусмотренным частью 8 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ (то есть по причинам, не признающимся уважительными), и 10 – по собственной инициативе до предложения им иной должности гражданской службы в порядке ротации.

В 2017 году перешли на другую работу, в том числе в иные органы государственной власти, до истечения срока служебного контракта 6 начальников и 1 заместитель начальника территориальных органов Минюста России; количество лиц, уволенных с государственной гражданской службы в связи с отказом от ротации по семейным обстоятельствам, составило 7 человек: 4 начальника и 3 заместителя начальников территориальных органов. Кроме того, в 2017 году назначены в порядке ротации без изменения места жительства, но с изменением должностных обязанностей и курируемых направлений деятельности – 26 заместителей начальников территориальных органов Минюста России; переведены на иные должности в территориальные органы Минюста России с их согласия – 4 начальника и 3 заместителя начальников территориальных органов.

В 2018 году из 11 должностей категории «руководители», подлежащих ротации, по собственной инициативе с государственной гражданской службы уволены 6 руководителей.

В 2019 году (после внесения в Закон о государственной гражданской службе изменений в части ограничения перечня должностей категории «руководители», замещение которых сопряжено с обязательной ротацией) из подлежащих ротации 5 должностей категории «руководители» ротированы 5 человек; 6 руководителей уволены по собственной инициативе; в отношении 1 гражданского служащего срок контракта продлен до 2020 года.

В 2020 году из подлежащих ротации 4 должностей категории «руководители» ротировано 4.

Проведенный анализ ситуации показал, что основные причины отказа гражданских служащих от замещения иной должности гражданской службы в порядке ротации после истечения срока действия срочного служебного

контракта и, соответственно, от смены региона жительства и службы, состоят в отсутствии служебного жилья и надлежащих социально-бытовых условий на новом месте службы, наличии у гражданских служащих, подлежащих ротации, малолетних детей, необходимости ухода за престарелыми родителями, за больными членами семьи. К числу выявленных причин относится также предпенсионный возраст самих гражданских служащих.

В 2018 году Федеральным законом от 11.12.2018 № 461-ФЗ гражданские служащие получили право отказаться от замещения иной должности гражданской службы в порядке ротации в случае необходимости постоянного ухода за проживающими отдельно отцом, матерью, родным братом, родной сестрой, дедушкой, бабушкой или усыновителем, не находящимися на полном государственном обеспечении и нуждающимися в соответствии с заключением федерального учреждения медико-социальной экспертизы по их месту жительства в постоянном постороннем уходе (помощи, надзоре).

Другие причины отказа государственных гражданских служащих от перевода на иную должность гражданской службы в порядке ротации – из числа приведенных ранее – до настоящего времени на законодательном уровне уважительными не признаны.

В то же время в результате принятия Федерального закона от 11.12.2018 № 461-ФЗ женам (мужьям) гражданских служащих, назначенных в порядке ротации на должности гражданской службы в государственные органы, расположенные в другой местности, предоставлены гарантии приоритетного прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования по новому месту службы гражданского служащего. Соответствующие изменения внесены в статью 23 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Также в Федеральный закон № 79-ФЗ введена общая норма о возможности установления дополнительных гарантий гражданским

служащим в связи с их назначением на иную должность гражданской службы в порядке ротации.

Так, частью $1^1$ статьи 52 Федерального закона № 79-ФЗ предусмотрено, что нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или субъекта Российской Федерации гражданским служащим, назначенным (назначаемым) в порядке ротации на должности гражданской службы в государственные органы, расположенные в другой местности в пределах Российской Федерации, наряду с гарантиями, предусмотренными пунктами $9^1$ и $9^2$ части 1 данной статьи, могут предоставляться иные гарантии.

В этой связи обращает на себя внимание использованная в части $1^1$ статьи 52 Федерального закона № 79-ФЗ формулировка «могут предоставляться иные гарантии». Как представляется, указанная норма должна быть императивной, а не диспозитивной: то есть речь должна идти *об обязанности* предоставления ротируемым гражданским служащим дополнительных гарантий.

Одновременно представляется целесообразным предусмотреть на федеральном уровне ряд дополнительных гарантий, способствующих реализации прав государственных гражданских служащих и членов их семей и минимизирующих объективно возникающие неудобства в связи с переездом к новому месту службы. Так, речь идет о предоставлении несовершеннолетним детям гражданского служащего, замещающего ротационную должность, преимущественного права на поступление в школы и дошкольные образовательные учреждения, а его супругу (супруге), не являющимся гражданскими служащими, – преимущественного права при прочих равных условиях на поступление на работу в государственные организации и на оставление на работе в государственных организациях при сокращении численности или штата работников (по аналогии с положениями части 6 статьи 10 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе

военнослужащих»); также усматривается необходимость увеличения размеров стимулирующих и компенсационных выплат.

Данные предложения соотносятся с положениями приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности», утвержденного протоколом заседания проектного комитета от 24.04.2018 № 3, предусматривающего в числе основных плановых мероприятий установление норм социальной поддержки и дополнительных государственных гарантий для федеральных государственных гражданских служащих, назначаемых в порядке ротации, и членов их семей.

Наряду с этим важно отметить, что к настоящему времени постановлением Правительства Российской Федерации от 03.07.2019 № 853 уже внесены изменения в Правила предоставления федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27.01.2009 № 63, согласно которым соответствующая выплата может быть предоставлена гражданским служащим, непрерывно замещавшим не менее 15 лет должности гражданской службы в порядке ротации в федеральных государственных органах (территориальных органах федеральных государственных органов), расположенных в разных субъектах Российской Федерации.

Такие изменения, безусловно, являются значительным шагом вперед в части обеспечения успешного применения на государственной гражданской службе механизма ротации кадров и могут позитивно повлиять на исполнение гражданскими служащими своих должностных обязанностей.

Как справедливо отмечено в научной юридической литературе, любая мотивационная система должна быть направлена на обеспечение достаточно

высокого уровня оплаты труда и достаточно высокого жизненного уровня гражданского служащего и членов его семьи[1].

Необходимо также отметить, что предлагаемое повышение денежных сумм, выплачиваемых гражданским служащим в связи с их ротацией, повлечет и общее увеличение объема бюджетных ассигнований, выделяемых на ее на проведение. В то же время представляется, что дополнительные материальные затраты были бы в данном случае вполне оправданны: государство и общество должны быть готовы к возникновению дополнительных финансовых расходов в целях борьбы с коррупцией, а также повышения эффективности и престижа гражданской службы.

Наряду с этим целесообразно постепенно формировать в среде гражданских служащих мотивационные ценности, осознание которых могло бы уменьшить риск активного проявления внутреннего «протеста» гражданских служащих против осуществления на гражданской службе процедуры ротации кадров: например, такие как стремление к содержательной работе, профессиональному и личностному развитию, самореализации и должностному росту. При этом следует ясно формулировать перспективы, которые реально открываются перед гражданским служащим в результате его непосредственного участия в ротационных процедурах.

В завершение рассмотрения вопросов ротации гражданских служащих как способа повышения эффективности гражданской службы представляется уместным привести следующую цитату из монографии Б.В. Россинского: в рамках реформы государственной службы следует «учитывать необходимость улучшения условий прохождения службы, повышения оплаты труда служащих и в целом финансирования деятельности

---

[1] См., напр.: Лемин Ф. Мотивация персонала в управленческой деятельности Китая // Социология власти. – 2009. – № 1. С. 229; Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: монография / Т.В. Щукина. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2001. С. 522.

государственного аппарата, совершенствования механизма повышения квалификации государственных служащих и др. Представляется, что необходимо уточнить многие положения законодательства, определяющие статус государственных служащих, вопросы поступления, прохождения и увольнения их со службы, избавиться от, к сожалению, имеющихся здесь чисто формальных предписаний и процедур.

Тогда государство сможет всецело опираться на сформированный административный аппарат – ведущих достойную жизнь, любящих свою работу и не стремящихся к иной карьере чиновников; надежных, преданных гражданам и стране государственных служащих»[1].

## § 2.3. Развитие института ротации на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации.

Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с частью 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Указанные конституционные нормы получили развитие в Федеральном законе № 58-ФЗ, часть 4 статьи 2 которого относит правовое регулирование

---

[1] Россинский Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография / Б.В. Россинский. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 64.

государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организацию – к ведению субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ ротация государственных гражданских служащих осуществляется как в федеральных органах государственной власти, так и в органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Частью 10 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ установлено, что перечень должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации, по которым предусматривается ротация гражданских служащих субъекта Российской Федерации, и план проведения ротации гражданских служащих субъекта Российской Федерации утверждаются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Таким образом, каждый субъект Российской Федерации самостоятельно решает вопросы, касающиеся организации и проведения ротации в этом субъекте Российской Федерации (в том числе вопросы нормативно-правового регулирования ротации гражданских служащих субъекта Российской Федерации). При этом в процессе нормотворчества региональный законодатель руководствуется фундаментальным правилом, согласно которому нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не должны противоречить актам федерального законодательства как актам более высокой юридической силы.

Анализ нормативно-правового регулирования ротации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что законодательство субъектов Российской Федерации в этой сфере развивается различными темпами и характеризуется значительной неоднородностью.

Так, по состоянию на сегодняшний день субъекты Российской Федерации по степени развития законодательства в сфере ротации могут быть распределены по пяти следующим группам.

К первой группе относятся субъекты Российской Федерации, в законодательстве которых институт ротации государственных гражданских служащих закрепления не получил (Республика Карелия, Красноярский край, Калининградская, Калужская, Тульская области, Еврейская автономная область).

При этом еще в 2003 году в рамках разработки мероприятий по совершенствованию государственной службы Еврейской автономной области с целью улучшения кадрового состава государственной службы и повышения уровня работы государственных органов области в этом субъекте Российской Федерации предполагалось ввести в практику плановую ротацию кадрового состава государственной службы по горизонтали[1]. Однако до настоящего времени данная задача остается невыполненной.

Вторую группу образует один субъект Российской Федерации, регулирование вопросов ротации в котором осуществляется на основании его Устава[2] (Чукотский автономный округ).

Третью группу составляют 17 субъектов Российской Федерации, в которых вопросы организации и проведения ротации урегулированы только на уровне региональных законов о государственной гражданской службе. Такими субъектами Российской Федерации являются Республики Адыгея, Карачаево-Черкесия, Крым, Алтайский и Камчатский края, Архангельская, Брянская, Кировская, Курская, Магаданская, Псковская, Рязанская, Сахалинская, Смоленская области, Ненецкий автономный округ, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург.

В субъектах Российской Федерации, относящихся к четвертой группе, регулирование института ротации осуществлено исключительно на уровне подзаконных правовых актов. Таких субъектов Российской Федерации

---

[1] Постановление губернатора Еврейской автономной области от 30.04.2003 № 109 «О мероприятиях по дальнейшему совершенствованию государственной службы Еврейской автономной области (2004 – 2006 годы)» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

[2] Ведомости. – 1997. – 19 декабря.

четыре: Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Липецкая и Ярославская области.

Что интересно, Перечень должностей государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Липецкой области, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих Липецкой области[1], подготовлен и утвержден администрацией Липецкой области на основании статьи 11 Закона Липецкой области от 30.12.2005 № 259-ОЗ «О государственной гражданской службе Липецкой области»[2], которая, будучи посвящена квалификационным требованиям к должностям гражданской службы Липецкой области, норм о ротации государственных гражданских служащих не содержит (равно как и сам закон в целом).

В пятую группу включены субъекты Российской Федерации, законодательство которых в сфере ротации является многоуровневым, включая и законы, и подзаконные нормативные правовые акты. К этой группе относится абсолютное большинство – 57 субъектов Российской Федерации.

В то же время нельзя не отметить, что «ротационное законодательство» субъектов Российской Федерации, относящихся к пятой группе, качественно и количественно различается. Количественный критерий означает в данном случае число нормативных правовых актов, являющихся правовой основой реализации механизма ротации, а качественный – содержательную полноту соответствующих правовых норм.

Как правило, основой законодательства субъектов Российской Федерации в сфере ротации служат региональные законы о государственной гражданской службе, перечни должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих субъектов Российской

---

[1] Липецкая газета. – 2013. – 2 октября.
[2] Липецкая газета. – 2006. – 1 января; 2016. – 5 августа.

Федерации, и планы проведения ротации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Это Республики Алтай, Тыва, Чеченская Республика, Владимирская, Ленинградская, Московская, Омская, Орловская, Ростовская, Самарская, Тамбовская области).

В отдельных субъектах Российской Федерации в дополнение к вышеперечисленным правовым актам приняты также правовые акты об обеспечении назначенных в порядке ротации государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации служебными жилыми помещениями и о возмещении им расходов на наем (поднаем) жилого помещения (Республики Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Марий-Эл, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Удмуртия, Хакасия, Чувашия, Забайкальский край, Хабаровский край, Астраханская, Белгородская, Волгоградская, Иркутская, Кемеровская, Костромская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Оренбургская, Пензенская, Саратовская, Свердловская, Тверская, Томская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская, Ярославская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, город федерального значения Севастополь).

Особенности правового регулирования данных вопросов имеются в Республике Мордовия. В этом субъекте Российской Федерации обеспечение государственных гражданских служащих, назначенных в порядке ротации, служебными жилыми помещениями, и возмещение им расходов на наем (поднаем) жилого помещения осуществляются на основании регионального Закона[1] и соответствующего Указа Главы Республики Мордовия[2].

---

[1] Закон Республики Мордовия от 28.03.2016 № 16-З (ред. от 04.05.2016) «О жилищных гарантиях лицам, занимающим государственные должности Республики Мордовия, и государственным гражданским служащим Республики Мордовия» // Известия Мордовии. – 2016. – 29 марта.

[2] Указ Главы Республики Мордовия от 10.05.2016 № 107-УГ «О мерах по реализации Закона Республики Мордовия от 28.03.2016 № 16-З «О жилищных гарантиях лицам, занимающим государственные должности Республики Мордовия, и государственным гражданским служащим Республики Мордовия» // Известия Мордовии. – 2016. – 13 мая.

Аналогичный подход реализован в законодательстве Республики Коми. Так в статье 14.1 Закона Республики Коми от 05.03.2005 № 10-РЗ «О некоторых вопросах государственной гражданской службы Республики Коми»[1] закреплено, что гражданские служащие, назначенные в порядке ротации на должность государственной гражданской службы в территориальный орган государственного органа Республики Коми, расположенный в другой местности в пределах данного субъекта Российской Федерации, обеспечиваются служебными жилыми помещениями в порядке и на условиях, установленных региональным Законом[2]. До предоставления указанным гражданским служащим служебных жилых помещений им возмещаются расходы на наем (поднаем) жилого помещения в порядке и размерах, установленных Правительством Республики Коми.

Интересно также, что в вопросе предоставления государственным гражданским служащих жилищных гарантий в законодательстве различных субъектов Российской Федерации также не наблюдается абсолютного единства.

Так, в некоторых субъектах Российской Федерации установлены порядок и условия обеспечения служебными жилыми помещениями государственных гражданских служащих органов исполнительной власти, назначенных в порядке ротации на должность гражданской службы в государственный орган, расположенный в другой местности **в пределах данного субъекта Российской Федерации**. Такие нормы содержатся, например, в законодательстве Республик Коми, Тыва, Северная Осетия – Алания, Хабаровского и Пермского краев, Ханты-Мансийского автономного округа.

---

[1] Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 2005. – № 10. – Ст. 4045.

[2] Закон Республики Коми от 06.10.2005 № 106-РЗ «О предоставлении жилых помещений специализированного государственного жилищного фонда Республики Коми» // Газета «Республика». – 2005. – 13 октября.

Однако в законах большинства субъектов Российской Федерации использована другая формулировка, в соответствии с которой соответствующие гарантии предоставляются государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации, назначенным в порядке ротации на должности государственной гражданской службы в государственный орган субъекта Российской Федерации, расположенный в другой местности **в пределах Российской Федерации**. Соответствующие нормы закреплены в законах о государственной гражданской службе Кабардино-Балкарской Республики, Республик Хакасия, Татарстан, Башкортостан, Забайкальского края, Ямало-Ненецкого автономного округа, Белгородской, Воронежской, Курганской, Курской, Нижегородской, Ростовской, Саратовской, Смоленской областей и некоторых других субъектов Российской Федерации.

Тем не менее, важно отметить, что принятие правовых актов по вопросам обеспечения государственных гражданских служащих, назначенных на иную должность гражданской службы субъекта Российской Федерации в порядке ротации, служебными жилыми помещениями и о возмещении им расходов на наем (поднаем) жилого помещения (несмотря на существующее различие подходов к нормативно-правовому регулированию вопросов предоставления таким служащим жилищных гарантий) является свидетельством надлежащего обеспечения их жилищных гарантий. Содействие в решении жилищного вопроса существенно упрощает государственному гражданскому служащему значительно облегчает ему переход на иную должность в порядке ротации, а следовательно, способствует росту ее привлекательности в среде гражданских служащих.

Отдельным субъектам Российской Федерации, регулирование механизма ротации в которых не отличается достаточностью и полнотой, следует принять меры по скорейшему устранению имеющихся правовых пробелов.

Подходы к содержательному наполнению норм о ротации, принятые различными субъектами Российской Федерации при их конструировании, также не отличаются единообразием.

Например, некоторые субъекты Российской Федерации сконструировали региональные нормы о ротации на основе текста статьи $60^1$ и иных норм Федерального закона № 79-ФЗ, что объясняет наибольший уровень детализации законодательного регулирования ротации в таких субъектах Российской Федерации (Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Саха (Якутия), Республика Крым, Камчатский и Пермский края, Курганская, Мурманская, Оренбургская, Псковская области, город федерального значения Севастополь).

В законы о государственной гражданской службе других субъектов Российской Федерации включены лишь общие положения о ротации: в отношении каких гражданских служащих она проводится, каким должностным лицом утверждаются перечни должностей, по которым предусматривается ротация, и планы проведения ротации (Республики Алтай и Башкортостан, Приморский и Хабаровский края, Ивановская, Магаданская, Пензенская, Саратовская, Томская, Ульяновская области и др.).

Субъекты Российской Федерации следующей (третьей) группы включили в законы о государственной гражданской службе лишь отдельные упоминания о ротации государственных гражданских служащих, не носящие системного характера (например, Республики Коми, Мордовия, Хакасия, Чеченская Республика, Амурская, Брянская, Кемеровская, Ленинградская, Нижегородская области, Чукотский автономный округ).

Однако интересно отметить, что фактическое дублирование федеральных норм в региональных нормативных правовых актах, несмотря на их полноту, логику изложения и абсолютное соответствие федеральному законодательству, может повлечь и определенные риски, обусловленные наметившейся тенденцией к частому внесению изменений в последнее.

Так, в 2018 году в целях совершенствования механизма ротации государственных гражданских служащих Федеральным законом от 11.12.2018 № 461-ФЗ в статью 60.1 Закона о государственной гражданской службе Российской Федерации были внесены значительные изменения, что автоматически повлекло необходимость корректировки регионального законодательства в тех субъектах Российской Федерации, в законы о государственной гражданской службе которых соответствующие федеральные нормы были полностью либо частично имплементированы.

С этой точки зрения, представляется возможным классифицировать такие субъекты Российской Федерации на так называемые «группы риска».

Первую группу риска составляют субъекты Российской Федерации, в законодательстве которых содержание норм о ротации государственных гражданских служащих практически полностью совпадает с содержанием статьи 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Это Карачаево-Черкесская Республика, Республики Дагестан, Крым, Саха (Якутия), Камчатский и Пермский края, Мурманская и Псковская области, город федерального значения Севастополь.

Принятие Федерального закона от 11.12.2018 № 461-ФЗ повлекло необходимость внесения аналогичных изменений в законы о государственной гражданской службе этих субъектов Российской Федерации. Для приведения регионального законодательства в области регулирования института ротации гражданских служащих в соответствие с обновленным федеральным законодательством субъектам Российской Федерации потребовалось от двух до семи месяцев.

Так, в законодательство города федерального значения Севастополя необходимые изменения были внесены к 01.02.2019, Псковской области – к 05.04.2019, Карачаево-Черкесской Республики – к 09.04.2019, Республики Крым – к 30.05.2019, Мурманской области – к 31.05.2019, Республики Саха (Якутия) – к 19.06.2019, Республики Дагестан – к 21.06.2019, Пермского края – к 02.07.2019, Камчатского края – к 05.07.2019.

Во вторую группу риска входят субъекты Российской Федерации, в которых региональные нормы о ротации государственных гражданских служащих по своему содержанию совпадают с федеральными нормами лишь в незначительной части, однако в этой связи в 2019 году уже подвергались корректировке. Речь идет о таких субъектах Российской Федерации, как Республика Тыва и Удмуртская Республика.

Третья группа риска объединяет субъекты Российской Федерации, законодательство которых в сфере ротации государственных гражданских служащих так же, как и в субъектах Российской Федерации второй группы, идентично федеральному лишь в небольшой части (а именно в части нормативного закрепления сроков ротации), однако в связи с этим потенциально может потребовать корректировки. В данную группу входят Сахалинская и Новгородская области.

Одновременно следует отметить, что большинство субъектов Российской Федерации (в том числе Архангельская, Орловская области, Приморский край, Ямало-Ненецкий автономный округ, Чувашская Республика, Республика Башкортостан и др.) при введении нормативно-правового регулирования ротации государственных гражданских служащих предусмотрели в своих законах о государственной гражданской службе отсылочные нормы к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации», что представляется весьма удачным с точки зрения принципа экономии в правотворчестве.

В соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ в России обеспечивается единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, в связи с чем усматривается необходимость в гармонизации законодательства субъектов Российской Федерации в сфере ротации гражданских служащих как между собой, так и с федеральным законодательством Российской Федерации.

Кроме того, представляется целесообразным расширить нормативное регулирование вопросов ротации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, в том числе имеющееся на федеральном уровне, предоставив субъектам Российской Федерации право заключать соглашения о «внешней» ротации должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Продолжая анализировать развитие института ротации в субъектах Российской Федерации, следует отметить, что в некоторых из них разработаны и приняты документы стратегического планирования в области государственной службы и государственного управления.

Так, продолжить работу по внедрению механизма ротации в ближайшие годы планируется, например, в Вологодской области (государственная программа Вологодской области «Совершенствование государственного управления в Вологодской области на 2013 – 2020 годы»[1]), Мурманской области (Стратегия социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года[2]), Белгородской области (Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года[3]), Ставропольском крае (Программа развития государственной гражданской службы Ставропольского края и муниципальной службы в Ставропольском крае, государственной поддержки развития муниципальных образований в Ставропольском крае на 2017 – 2020 годы[4]), Республике Мордовии (Республиканская целевая программа развития

---

[1] Государственная программа «Совершенствование государственного управления в Вологодской области на 2013 – 2020 годы»: утверждена Постановлением Правительства Вологодской области от 22.10.2012 № 1235 (в ред. от 15.08.2016) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

[2] Стратегия социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года: утверждена Постановлением Правительства Мурманской области от 25.12.2013 № 768-ПП/20 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

[3] Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года: утверждена Постановлением правительства Белгородской области от 25.01.2010 № 27-пп (в ред. от 25.04.2016) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

[4] Программа развития государственной гражданской службы Ставропольского края и муниципальной службы в Ставропольском крае, государственной поддержки развития муниципальных образований в Ставропольском крае на 2017 – 2020 годы утверждена

Республики Мордовия на 2013 – 2021 годы[1]), Саратовской области (Программа по противодействию коррупции в Саратовской области на 2018 – 2020 годы[2]).

В рамках изучения правовых норм о ротации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации целесообразно обратить внимание также на результаты социологического исследования (опроса), проведенного Уполномоченным по правам человека в Рязанской области в декабре 2016 года.

В рамках данного пороса респондентам было предложено выразить мнение относительно первоочередных и наиболее значимых мер, которые следует предпринять региональным властям в целях улучшения ситуации с соблюдением прав человека в Рязанской области.

По итогам опроса необходимость обеспечения ротации должностных лиц в регионе вошла в пятерку наиболее важных мер для целей улучшения ситуации с соблюдением прав человека; с этим согласились 3,6% опрошенных[3].

Однако не во всех субъектах Российской Федерации отношение к ротационным процедурам является однозначно позитивным.

Любопытно, что, например, в Липецкой области, которая по степени развития законодательства о ротации относится к группе № 4 (нормативно-

---

распоряжением Губернатора Ставропольского края от 23.12.2016 № 905-р (в ред. от 08.04.2019) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

[1] Республиканская целевая программа развития Республики Мордовия на 2013 – 2021 годы: утверждена постановлением Правительства Республики Мордовия от 08.10.2012 № 363 // Известия Мордовии. – 2012. – 9 ноября.

[2] Программа по противодействию коррупции в Саратовской области на 2018 – 2020 годы: утверждена постановлением Правительства Саратовской области от 17.09.201 № 515-П [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6400201809240006?index=22&rangeSize=1 (дата обращения: 05.04.2020).

[3] Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Рязанской области в 2016 году [Электронный ресурс] // Уполномоченный по правам человека в Рязанской области [Офиц. сайт]. URL: https://ombudsman.ryazangov.ru/upload/iblock/724/doklad-2017-27_02_2017.pdf (дата обращения: 05.04.2020).

правовое регулирование осуществляется только на уровне подзаконных правовых актов), законодатель акцентирует внимание на отрицательном влиянии процедуры ротации государственных гражданских служащих Липецкой области на состояние государственного управления в этом регионе.

Так, согласно информации, содержащейся в приложении к Закону Липецкой области от 25.12.2006 № 10-ОЗ «Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2024 года»[1], с целью выявления имеющихся проблем и построения концепции развития области был проведен стратегический анализ по методике SWOT, в том числе SWOT-анализ государственного (муниципального) управления Липецкой области.

Как известно, SWOT-анализ предполагает выявление сильных и слабых сторон развития (в нашем случае, региона), а также возможностей развития и вероятных угроз.

В Липецкой области высокий уровень ротации государственных гражданских служащих Липецкой области отнесен к числу слабых сторон государственного (муниципального) управления Липецкой области. Однако каких-либо конкретных предложений по изменению ситуации Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2024 года не содержит.

Учитывая, что ротация государственных гражданских служащих в настоящее время является реальным правовым институтом, а ее эффективность признана как Российской Федерацией, так и международным сообществом, соответствующее положение, утвержденное на уровне областного закона, выглядит, как минимум, странным и не вполне логичным.

Если же осуществлявшие анализ специалисты, напротив, хотели подчеркнуть необходимость ротации кадров в системе органов власти

---

[1] Закон Липецкой области от 25.12.2006 № 10-ОЗ (ред. от 29.10.2018) «Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2024 года» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

Липецкой области ввиду недостаточности мер, уже предпринятых в области для ее организации и проведения, то включение рассматриваемого положения в раздел «слабых сторон» существующего в Липецкой области механизма управления кадровым составом государственной гражданской службы априори является ошибочным.

Судебная практика по делам об оспаривании отдельных положений нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, касающихся ротации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, немногочисленна. Однако, что интересно, ее возникновение не связано с введением в Федеральный закон № 79-ФЗ статьи 60.1 «Ротация гражданских служащих».

Задолго до этого, в 2006 году, Верховный Суд Российской Федерации оставил без изменения решение Псковского областного суда[1] о признании недействующим пункта 2 части 2 статьи 13 Закона Псковской области от 05.12.2005 № 491-оз «О государственной гражданской службе Псковской области», допускающего непроведение конкурса при переводе гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке ротации. В обоснование было отмечено, что Федеральный закон № 79-ФЗ не наделяет субъект Российской Федерации правом самостоятельно определять перечень случаев поступления на гражданскую службу и замещение должности гражданской службы без конкурса[2].

Более поздние судебные решения об оспаривании нормативных положений, касающихся ротации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, отражают проблемы, возникающие

---

[1] Решение Псковского областного суда от 14.11.2006 № 3-119/2006 «О признании недействующим пункта 2 части 2 и пункта 4 части 2 (в части) статьи 13 Закона Псковской области от 5 декабря 2005 года № 491-оз "О государственной гражданской службе Псковской области" (в редакции от 30 марта 2006 года)» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

[2] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.03.2007 № 91-Г07-2 «Об оставлении без изменения решения Псковского областного суда от 14.11.2006, которым были признаны противоречащими федеральному законодательству пункт 2 и пункт 4 (в части) части 2 статьи 13 Закона Псковской области от 05.12.2005 № 491-оз» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

вследствие различного толкования правил подготовки перечня должностей, по которым предусматривается ротация, и плана проведения ротации таких гражданских служащих.

Так, суд отказал в удовлетворении заявления и.о. прокурора Хабаровского края о признании не соответствующим федеральному законодательству постановления Правительства Хабаровского края от 24.12.2012 (ред. от 30.01.2016) № 460-пр «Об утверждении Плана проведения ротации государственных гражданских служащих Хабаровского края» и № 458-пр «Об утверждении Перечня должностей государственных гражданских служащих Хабаровского края, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих Хабаровского края»[1] (далее – План, Постановление № 460-пр, Перечень, Постановление № 458-пр соответственно), предусматривающие ротацию в отдельных, а не во всех органах исполнительной власти края, осуществляющих контрольно-надзорные функции[2].

В обоснование своего вывода суд указал, что, во-первых, Федеральным законом № 79-ФЗ право субъекта Российской Федерации на определение должностей, подлежащих включению в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих субъекта Российской Федерации, не ограничено, а во-вторых, не установлено, что такой перечень формируется с учетом соответствующего перечня должностей федеральной государственной службы.

Приведенный прокурором края аргумент относительно наличия в отдельных органах исполнительной власти Хабаровского края должностей государственной гражданской службы Хабаровского края категории «руководители», осуществляющих контрольные и надзорные функции, не учтенных в Перечне, не был принят судом во внимание, поскольку неполнота

---

[1] Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

[2] Определения Верховного Суда Российской Федерации от 21.08.2013 № 58-АПГ13-7 и № 58-АПГ13-8 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

нормативного правового акта не может служить основанием для признания его недействующим.

В рамках рассмотрения вопросов, связанных с законодательным регулированием института ротации на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации, следует упомянуть еще об одном судебном решении[1], вынесенном в 2012 году Сахалинским областным судом по делу о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Закона Сахалинской области от 22.02.2007 № 12-ЗО «Об организации государственной гражданской службы Сахалинской области»[2] (далее – Закон СО № 12-ЗО). С соответствующим заявлением в Сахалинский областной суд обратился и.о. прокурора Сахалинской области.

Законом СО № 12-ЗО предусматривалось, что ротация гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в государственных органах Сахалинской области, проводится в соответствии с утвержденным Губернатором Сахалинской области перечнем должностей гражданской службы, по которым предусмотрена ротация гражданских служащих, сформированным на основании предложений государственных органов Сахалинской области (часть 2 статьи 10.1). План проведения ротации государственных гражданских служащих Сахалинской области утверждается соответствующими государственными органами Сахалинской области (часть 3 статьи 10.1 Закона СО № 12-ЗО).

По мнению и.о. прокурора Сахалинской области, указанные нормы Закона СО № 12-ЗО противоречат федеральному законодательству в части распространения их действия на избирательную комиссию Сахалинской области, контрольно-счетную палату Сахалинской области, а также на аппарат Уполномоченного по правам человека в Сахалинской области; кроме того, наделение Губернатора Сахалинской области полномочиями по

---

[1] Решение Сахалинского областного суда от 11.04.2012 по делу № 3-8/2013 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».
[2] Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

утверждению перечня должностей гражданской службы, по которым предусмотрена ротация гражданских служащих, нарушает принцип самостоятельности и независимости указанных государственных органов Сахалинской области.

В заявлении и.о. прокурора Сахалинской области указывалось также на противоречие между частью 3 статьи 10.1 Закона СО № 12-ЗО (в части, предусматривающей возможность утверждения избирательной комиссией Сахалинской области, контрольно-счетной палатой Сахалинской области, аппаратом Уполномоченного по правам человека в Сахалинской области планов проведения ротации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в данных государственных органах Сахалинской области) и частью 10 статьи 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (согласно которой план проведения ротации гражданских служащих субъекта Российской Федерации утверждается нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации).

Сахалинским областным судом заявление и.о. прокурора Сахалинской области было удовлетворено частично.

Часть 2 статьи 10.1 Закона СО № 12-ЗО суд признал не противоречащей федеральному законодательству по следующим основаниям. Во-первых, право Губернатора Сахалинской области издавать нормативные правовые акты, которые являются обязательными для исполнения на территории Сахалинской области, следует из Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и части 1 статьи 35 Устава Сахалинской области от 09.07.2001 № 270[1]. Во-вторых, сам факт утверждения Губернатором Сахалинской области перечня должностей гражданской

[1] Устав Сахалинской области от 09.07.2001 № 270 [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации [Офиц. сайт]. URL: https://constitution.garant.ru/region/ustav_sahalin/ (дата обращения: 05.04.2020).

службы, формируемого на основании предложений государственных органов Сахалинской области, носит исключительно организационный характер, вопросов деятельности и компетенции указанных органов он не касается и соответственно о нарушении принципа самостоятельности и независимости этих органов не свидетельствует.

В свою очередь, часть 3 статьи 10.1 ЗСО № 12-ЗО (в части распространения ее действия на избирательную комиссию Сахалинской области, контрольно-счетную палату Сахалинской области, аппарат Уполномоченного по правам человека в Сахалинской области) была признана судом противоречащей требованиям федерального законодательства, поскольку, исходя из содержания Устава Сахалинской области, а также Законов Сахалинской области от 04.06.2012 № 41-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Сахалинской области»[1], от 30.06.2011 № 60-ЗО «О контрольно-счетной палате Сахалинской области»[2] и от 11.04.2008 № 26-ЗО «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума в Сахалинской области»[3], названные государственные органы полномочиями по изданию нормативных правовых актов Сахалинской области не наделены. Тем не менее, обязанность утверждения плана проведения ротации была возложена именно на соответствующие государственные органы Сахалинской области, что не соответствует части 10 статьи 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

После вступления в силу решения Сахалинского областного суда Законом Сахалинской области от 23.12.2013 № 116-ЗО «О внесении

---

[1] Закон Сахалинской области от 04.06.2012 № 41-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Сахалинской области» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

[2] Закон Сахалинской области от 30.06.2011 № 60-ЗО «О контрольно-счетной палате Сахалинской области» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

[3] Закон Сахалинской области от 11.04.2008 № 26-ЗО «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума в Сахалинской области» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

изменений в некоторые законодательные акты Сахалинской области»[1] в ЗСО № 12-ЗО были внесены изменения, согласно которым план проведения ротации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в государственных органах Сахалинской области формируется на основании предложений государственных органов Сахалинской области и ежегодно утверждается нормативным правовым актом, принимаемым Губернатором Сахалинской области.

Проведенный анализ законодательства 85 субъектов Российской Федерации показывает, что достаточная правовая база для организации и проведения ротации создана не во всех субъектах Российской Федерации, а в тех из них, где необходимая законодательная основа имеется, соответствующие общественные отношения урегулированы неодинаково.

В заключение представляется необходимым отметить, что институт ротации на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации неравномерно, но динамично развивается. Автор выражает уверенность в том, что становлению, укреплению данного института в субъектах Российской Федерации и его активному практическому применению будет способствовать организация взаимодействия органов власти различных субъектов Российской Федерации в целях обмена имеющимся опытом и выработки единых подходов к правовому регулированию рассматриваемой сферы общественных отношений.

---

[1] Закон Сахалинской области от 23.12.2013 № 116-ЗО «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Сахалинской области» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

# Заключение

В настоящее время институт ротации гражданских служащих находится на стадии реформирования.

Ряд существенных изменений в части совершенствования механизма ротации гражданских служащих были внесены в законодательство Российской Федерации в конце 2018 года Федеральным законом от 11.12.2018 № 461-ФЗ; Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы, осуществляет регулярный мониторинг практики применения норм о ротации гражданских служащих. Полученные данные анализируются и принимаются во внимание при обновлении методических рекомендаций по организации и проведению ротации, а также при проработке предложений о внесении изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

В настоящее время различные аспекты, связанные с правовым регулированием механизма ротации на гражданской службе, а также его практическим применением, продолжают находиться в поле зрения федерального законодателя, что подтверждается обращением к вопросам ротации при подготовке ряда приоритетных проектов, реализация которых обусловлена Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а также Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденными Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 29.09.2018.

В результате проведенного исследования вопросов, связанных с законодательным регулированием и практическим применением института

ротации на государственной гражданской службе Российской Федерации, автором в качестве выводов установлены:

1) Во все периоды мировой и отечественной истории принцип ротации являлся неотъемлемой чертой государственного управления. Исторически (в том числе в эпоху Древнего Рима) он проявлялся в сменяемости должностных лиц с определенной периодичностью и в этом смысле сохраняет свою актуальность и сегодня. Наиболее активное применение механизм ротации получил в XX веке в советский период российской истории, когда молодые перспективные специалисты, руководители партийных, комсомольских организаций подвергались вертикальным и горизонтальным перемещениям с одной должности на другую, из одного административно-территориального образования (района, области, края, республики) в другое. Данный принцип работы с кадровым составом в советском государстве был воспринят и на государственной службе современной России.

2) С точки зрения теории разделения властей выработаны два подхода к трактовке термина «ротация» – широкий и узкий. В широком смысле понятием ротации охватывается поочередное замещение различными лицами одной и той же должности (вне зависимости от того, в государственном органе какой ветви власти она учреждена) в связи с установленным законодательством ограниченным сроком полномочий по данной должности. В этом смысле ротационными должностями являются, например, должности Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, сенаторов Российской Федерации, федеральных министров, прокуроров, руководителей следственных органов, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, отдельные административные должности в судах. В свою очередь, ротация в узком смысле реализуется только в системе органов исполнительной власти в соответствии с установленным законом порядком. В связи с этим ротационными в узком смысле являются должности категории

«руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, должности руководителей территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел Российской Федерации, руководителей территориальных органов уголовно-исполнительной системы, руководителей территориальных органов принудительного исполнения. Ротация в узком смысле применяется также в отношении дипломатических работников МИД России. Таким образом, ротация гражданских служащих, осуществляемая в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ, является ротацией в узком смысле слова.

3) Понятие ротации гражданских служащих многогранно. Так, ротацию можно рассматривать в различных аспектах: как кадровую технологию, как элемент системы управления персоналом, как метод обучения персонала, как способ противодействия устареванию знаний у специалистов, как этап продвижения по службе, как способ формирования кадрового состава, как средство борьбы с коррупцией, как средство профессионального развития, как разновидность перевода на гражданской службе, как административную процедуру; как с точки зрения теории, так и с позиций практики; как в юриспруденции, так и в теории менеджмента.

Как говорил Рене Декарт, дайте понятиям точное толкование – и вы освободите мир от половины заблуждений. Однако ввиду многогранности содержания понятия «ротация гражданских служащих» сформулировать его дефиницию представляется весьма затруднительным, в связи с чем на уровне федерального закона определение понятия «ротация» отсутствует. Не отрицая, что наличие в законодательстве норм-дефиниций способствует более глубокому пониманию сущности определяемых предметов или явлений, а также составляют научно-теоретическое ядро законов, представляется маловероятным, что на практике этот факт способен вызвать какие-либо существенные затруднения (при условии четкого законодательного закрепления его основных признаков). Зачастую именно

отсутствие в нормативно-правовом акте ясно сформулированных признаков того или иного понятия влечет невозможность четкого понимания последствий установления того или иного правового регулирования общественных отношений. Именно так, как представляется, и произошло изначально при введении в Федеральный закон № 79-ФЗ норм о ротации гражданских служащих, совокупность которых позволяла сделать вывод лишь о том, что ротация гражданских служащих представляет собой систему заключения и расторжения срочных служебных контрактов. При этом длительное время на законодательном уровне не принималось во внимание сущностное сходство институтов ротации гражданских служащих и перевода на иную должность гражданской службы. Ротация, проводимая в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе, фактически представляла собой именно перевод на иную должность гражданской службы, к чему федеральный законодатель и пришел в итоге, закрепив в 2018 году в названном Федеральном законе норму об осуществлении ротации гражданских служащих в порядке перевода (часть 7.1 статьи 60.1). Сказанное позволяет определить ротацию гражданских служащих как особую разновидность перевода на иную должность гражданской службы, осуществляемого путем назначения гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы категории «руководители», на иную должность гражданской службы в том же или другом государственном органе с учетом уровня их квалификации и профессиональной подготовки, на основании заключенного с указанными гражданскими служащими срочного служебного контракта, на определенный плановый период и в особых публичных целях, предусмотренных Федеральным законом № 79-ФЗ.

Наряду с этим в представленной работе на основании выявления и обобщения основных признаков ротации государственных гражданских служащих сформулировано ее доктринальное определение, в соответствии с

которым ротация государственных гражданских служащих представляет собой нормативно определенный, осуществляемый в документированной форме и в установленных законом публично значимых целях порядок юридически значимых действий позитивного характера по реализации правовых норм, предусматривающих регулярное назначение на иные должности гражданской службы гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители».

4) Ротация является неотъемлемым элементом системы государственного управления во многих зарубежных государствах, где широко используется как средство противодействия коррупции, как принцип формирования кадрового состава службы, а также как способ профессионального развития служащих. Многолетний зарубежный опыт применения на государственной службе механизма ротации свидетельствует о том, что данный механизм способен весьма результативно решать задачи борьбы с коррупцией, подготовки руководящих кадров, повышения квалификации государственных служащих, развития способности к успешному, оперативному и профессиональному разрешению проблем, возникающих в процессе осуществления служебной деятельности. При этом некоторые из зарубежных подходов к правовому урегулированию и практической реализации механизма ротации заслуживают особого внимания ввиду возможности и целесообразности их внедрения на государственной гражданской службе Российской Федерации. В частности, следует расширить перечень целей применения механизма ротации государственных гражданских служащих, взяв за основу ее цели, провозглашенные в законодательстве отдельных государств – членов СНГ (профессиональное развитие, совершенствование управленческих компетенций государственных гражданских служащих, эффективное использование их профессионального и управленческого опыта, повышение кадрового потенциала государственных органов и их структурных подразделений, повышение карьерной мотивации, подготовка руководящих кадров, замещение

вакантных должностей). Помимо этого, в работе предлагается заимствовать немецкий подход к регулированию вопросов замещения должностей с высоким уровнем коррупционных рисков. Определенный интерес представляет также внедрение китайского опыта в части организации переводов в порядке ротации после предварительной профессиональной переподготовки гражданских служащих в случае, если перевод в порядке ротации сопровождается сменой функциональных обязанностей, или после участия в иных мероприятиях по профессиональному развитию (например, после прохождения курсов повышения квалификации).

5) На основе анализа признаков административно-правовых отношений автором выявлены особенности правоотношений в сфере ротации гражданских служащих.

Так, установлено, что правоотношения в сфере ротации возникают в процессе государственного управления; характеризуются как отношения власти и подчинения; связаны с практической реализацией задач, функций и полномочий органов государственного управления; носят характер организационных; возникают по инициативе государственного органа как субъекта, обладающего властными полномочиями, однако возможность их дальнейшего функционирования поставлена в зависимость от согласия подчиненной стороны – замещающего ротационную должность гражданского служащего (при этом отказ от перевода на иную должность гражданской службы в порядке ротации влечет за собой возникновение неблагоприятных правовых последствий для соответствующего гражданского служащего в виде вынужденной необходимости согласиться на замещение предложенной ему иной имеющейся вакантной должности, либо в виде увольнения с гражданской службы); споры между сторонами правоотношений в сфере ротации по общему правилу разрешаются во внесудебном порядке.

Одновременно в целях систематизации и обобщения представлений о механизме ротации видов в работе предложены классификации

соответствующих правоотношений на внешние (например, правоотношения, связанные с заключением межведомственного ротационного соглашения или с согласованием кандидатуры на должность руководителя территориального органа с высшим должностным лицом соответствующего субъекта Российской Федерации) и внутренние, или внутрисистемные (опосредующие в том числе организацию прохождения гражданской службы лицами, замещающими ротационные должности, а также формы и методы внутриаппаратной работы), а также на вертикальные, второй стороной которых является «организационно подчиненный» субъект (сам гражданский служащий), и горизонтальные, возникающие между вовлеченными в процесс ротации государственными органами (территориальными органами), взаимодействие которых друг с другом носит координационный характер.

6) В настоящее время Федеральным законом № 79-ФЗ предусмотрены правила о ротации двух видов гражданских служащих: руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и гражданских служащих, замещающих в указанных органах иные должности категории «руководители», исполнение должностных обязанностей по которым связано с осуществлением контрольных или надзорных функций. В отношении первых ротация проводится в обязательном порядке, в отношении последних она может проводиться по специально утверждаемому руководителем федерального органа исполнительной власти перечню должностей. На этом основании автором выделены два вида ротации федеральных государственных гражданских служащих – обязательная и факультативная соответственно.

При этом принцип выделения ротационных должностей в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, обоснован с позиции риск-ориентированного подхода, предусматривающего распределение должностей в территориальных органах по группам высокого (руководители территориальных органов), среднего (иные должности категории

«руководители») или низкого рисков (прочие должности гражданской службы).

Применение механизма ротации гражданских служащих, замещающих в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти должности категории «руководители», преследует на практике две основные цели: противодействие коррупции и повышение эффективности гражданской службы.

Как способ противодействия коррупции ротация гражданских служащих является достаточно эффективной, поскольку не позволяет создавать длительные и устойчивые связи, препятствующие объективному и беспристрастному осуществлению гражданскими служащими своих должностных обязанностей. В то же время с целью введения максимально точного и полного законодательного регулирования вопросов ротации гражданских служащих представляется целесообразным внести изменения в статью 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», дополнив перечень мер по профилактике коррупции положением о регулярном проведении ротации кадров в соответствии с Законом о государственной гражданской службе.

7) По результатам проведенного анализа автор приходит к выводу, что вероятность практического применения в будущем положений части $2^2$ статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ, предусматривающих возможность проведения ротации гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти и других федеральных государственных органах по утверждаемым Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации перечням должностей федеральной гражданской службы, крайне мала, то есть указанная норма обладает низким правоприменительным потенциалом и неэффективна. В связи с этим предлагается исключить указанную норму из Федерального закона № 79-ФЗ.

Однако в целях противодействия коррупции среди гражданских служащих центральных аппаратов федеральных органов исполнительной

власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, в отношении них также предложено применять риск-ориентированный подход, руководствуясь которым следует предусмотреть на законодательном уровне обязательное заключение с гражданскими служащими, замещающими должности категории «руководители» в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю (надзору), по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом, а также в иных федеральных органах государственной власти, если соответствующие служащие категории «руководители» курируют направление по выдаче разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности, а также по организации и проведению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, служебного контракта на определенный срок, который может быть аналогичен сроку замещения должностей, по которым предусматривается ротация.

8) Препятствуя проявлению на гражданской службе фактов коррупции, ротация тем самым способствует и повышению эффективности гражданской службы, поскольку управленческие решения принимаются гражданским служащим исключительно в интересах государственного органа, общества и государства.

Однако повышение эффективности состоит также в профессиональном развитии гражданских служащих, в постоянном совершенствовании ими своих знаний и профессионального мастерства, что и становится возможным в результате ротации.

К гражданским служащим, замещающим должность руководителей территориальных органов, это относится в меньшей степени, поскольку их деятельность – предполагая периодическую смену места службы по территориальному принципу – во многом предполагает осуществление организационных, управленческих функций. Сфера деятельности территориальных органов в системе одного федерального органа исполнительной власти практически идентична. Таким образом, содержание

должностных обязанностей руководителей таких органов не изменяется, и перемена места службы с одного территориального органа на другой не предполагает необходимость ознакомления с новыми направлениями деятельности.

В настоящее время предполагается, что подлежащие ротации гражданские служащие, замещающие должности категории «руководители», уже являются компетентными, знающими, в достаточной степени опытными, способными без каких-либо проблем адаптироваться к новым условиям службы и успешно справиться с возложенными на них (в связи с ротацией) новыми функциями.

Вместе с тем применительно к факультативной ротации, то есть ротации гражданских служащих, замещающих иные должности категории «руководители», вопрос о профессиональном развитии как результате ротации приобретает иное звучание. Учитывая, во-первых, что ротация таких лиц может предполагать изменение содержания должностных обязанностей, а во-вторых, что государственные служащие, замещающие ротационные должности (например, начальники и заместители начальников отделов территориальных органов федеральных органов исполнительной власти), зачастую являются молодыми людьми, ротация, безусловно, способствует их дальнейшему профессиональному развитию.

Однако успешное функционирование государственного органа зависит не только от эффективности работы лиц, замещающих должности категории «руководители», но и от эффективности деятельности служащих, замещающих должности иных категорий, особенно категории «специалисты» (для категории «помощники (советники)» проводить такую процедуру нецелесообразно, поскольку соответствующие должности учреждаются для содействия в том числе руководителям государственных органов или руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в реализации их полномочий и замещаются на срок, ограниченный сроком полномочий указанных должностных лиц).

В результате исследования автор приходит к выводу о целесообразности проведения ротации в отношении и этих лиц (особенно выпускников высших учебных заведений, впервые принятых на гражданскую службу) по аналогии с японским подходом к организации профессионального развития: «перемещения» этих лиц в различные структурные подразделения одного и того же государственного органа либо в иные государственные органы и организации помогло бы им глубже ознакомиться с основными направлениями деятельности государственного органа, приобрести новый опыт и знания, которые позволят им успешно справляться с должностными обязанностями и продвигаться по служебной лестнице.

Ротацию гражданских служащих категории «специалисты» предлагается проводить в инициативном порядке. С целью стимулировать их к этому предлагается, в частности, предусмотреть в Законе о государственной гражданской службе следующие гарантии:

норму о предоставлении гражданским служащим по итогам их ротации преимущественного права на замещение должности категории «руководители» по сравнению с гражданскими служащими, ранее не задействованными в процессе ротации;

норму о последующем включении соответствующего гражданского служащего в кадровый резерв на замещение вышестоящей должности в случае положительной оценки его профессиональных, деловых и личных качеств по результатам ротации;

предусмотреть возможность одновременного применения в отношении гражданского служащего нескольких кадровых технологий с целью его профессионального развития, в том числе возможность направления гражданского служащего, замещающего ротационную должность, на служебную стажировку или на курсы повышения квалификации.

Представляется, что подобное расширение перечня инициативно-ротационных должностей позитивно скажется также на противодействии возможной коррупции в органах власти (в результате ротации гражданских

служащих, выполняющих контрольные и надзорные функции, однако не подлежащих обязательной ротации в силу замещаемой должности).

9) В рамках настоящего диссертационного исследования автором осуществлен также сравнительный анализ действующих институтов ротации и служебных стажировок. Предложение о целесообразности проведения ротации в отношении гражданских служащих, замещающих должности категории «специалисты» (в том числе на выпускников высших учебных заведений, впервые принятых на гражданскую службу), требует четкого разграничения понятий «ротация» и «служебные стажировки», а также изменения оснований их проведения.

В связи с этим в работе предложен авторский подход к разграничению понятий ротации и служебной стажировки на основе следующих признаков: системность осуществления, временные рамки проведения ротации и служебных стажировок, механизм и правовые последствия реализации, цели применения.

Наряду с этим предложено предусмотреть в законодательстве Российской Федерации возможность одновременного применения в отношении гражданского служащего нескольких кадровых технологий в целях его профессионального развития, в том числе возможность замещения ротационной должности в конкретном структурном подразделении государственного органа по итогам прохождения служебной стажировки в нем.

10) Наряду с этим в процессе работы выявлен ряд проблем в реализации института ротации на практике. В процессе организации и проведения ротации кадровые службы столкнулись с такой проблемой, как отсутствие у гражданских служащих мотивации к замещению ротационных должностей, что преимущественно влечет за собой их увольнение с гражданской службы.

Анализ мотивационных и профессиональных барьеров ротации позволил сделать вывод в первую очередь о недостаточности уровня

материального и гарантийного обеспечения гражданских служащих и членов их семей в связи с ротацией.

В связи с этим в диссертационном исследовании представлены возможные пути преодоления таких барьеров, а именно формирование у гражданских служащих соответствующих мотивационных ценностей, а также предоставление им дополнительных гарантий в связи с назначением в порядке ротации (увеличение размеров стимулирующих и компенсационных выплат, обеспечение предоставления несовершеннолетним детям гражданского служащего, замещающего ротационную должность, преимущественного права на поступление в школы и дошкольные образовательные учреждения, а его супругу (супруге) – не являющимся гражданскими служащими, – преимущественного права при прочих равных условиях на поступление на работу в государственные организации и на оставление на работе в государственных организациях при сокращении численности или штата работников (по аналогии с положениями части 6 статьи 10 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»).

С этой целью в настоящее время реализуется приоритетный проект «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности», утвержденного протоколом заседания проектного комитета от 24.04.2018 № 3.

11) В результате проведенного исследования автор приходит к выводу о необходимости установления в части 6 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ фиксированного (шестилетнего), а не дифференцированного (установленного в диапазоне от трех до пяти лет) срока замещения ротационной должности, что соотносится с положениями Федеральных законов от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении

изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». Помимо этого, установление шестилетнего срока замещения ротационной должности гражданской службы в полной мере соответствует принципу единства правовых и организационных основ государственной службы, поскольку способствует унификации правил и норм, регламентирующих должностное положение и особенности прохождения гражданской службы государственными служащими различных видов, и в большей степени учитывает законные интересы подлежащих ротации гражданских служащих и членов их семей.

12) Несмотря на то, что отдельные аспекты ротации федеральных государственных гражданских служащих ранее уже становились предметом исследования специалистов в области государственной службы, особенности законодательного регулирования, а также организации и проведения ротации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации к настоящему времени остаются практически не исследованными.

В представленной работе автором осуществлен подробный анализ законодательства 85 субъектов Российской Федерации о ротации государственных гражданских служащих. В результате изучения соответствующих правовых актов установлено, что при введении в законодательство норм о ротации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации региональные законодатели использовали различные подходы к их нормативному наполнению. Наряду с этим осуществлена классификация субъектов Российской Федерации на пять групп по степени развития законодательства о ротации. Описаны государственные программы и стратегии развития государственной гражданской службы в отдельных субъектах Российской Федерации, затрагивающие в том числе вопросы дальнейшего совершенствования законодательства о ротации, а также практический аспект организации и проведения ротации государственных гражданских служащих субъектов

Российской Федерации. В работе приводится немногочисленная имеющаяся судебная практика, отражающая основные проблемы, возникающие в процессе реализации института ротации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации.

С учетом положений пункта 2 статьи 4 Федерального закона № 79-ФЗ о единстве правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, в работе сформулирована задача по гармонизации законодательства субъектов Российской Федерации в сфере ротации гражданских служащих как между собой, так и с федеральным законодательством Российской Федерации. Кроме того, представлено предложение по расширению нормативного регулирования вопросов ротации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, в том числе имеющегося на федеральном уровне, посредством предоставления субъектам Российской Федерации права заключать соглашения о «внешней» ротации должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Проведенный анализ законодательства субъектов Российской Федерации в сфере ротации позволяет сделать вывод о том, что далеко не во всех субъектах Российской Федерации созданы достаточные правовые предпосылки для успешной реализации рассматриваемого института. В этой связи автором выражена надежда на дальнейшее устойчивое развитие института ротации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и его эффективное применение.

На основании изложенного представляется необходимым отметить, что институт ротации гражданских служащих является динамично развивающимся, однако его применение сопряжено с определенными трудностями и проблемами.

Поиск путей к преодолению возникших трудностей требует комплексного подхода к их анализу, влечет необходимость изучения нормативных, финансовых, социальных и даже психологических причин

выявленных проблем, а также обращение к историческому и зарубежному опыту применения ротации на государственной службе, что в совокупности обусловливает актуальность и целесообразность научного подхода к изучению вопросов функционирования института ротации на государственной гражданской службе.

Представляется, что широкая реализация в органах государственной власти и управления механизма ротации может оказать серьезное положительное влияние на их функционирование, а также будет способствовать росту общественного доверия к государственному аппарату и его деятельности.

## Библиографический список

### Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1) Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. – 2006. – № 10. – С. 7-54.

2) Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

3) Трудовой кодекс Российской Федерации (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 3.

4) О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 01.10.2019 № 328-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 40. – Ст. 5488.

5) О внесении изменений в статью 23 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и статьи 52 и 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с совершенствованием механизма ротации государственных гражданских служащих: Федеральный закон от 11.12.2018 № 461-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 51. – Ст. 7858.

6) О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»: Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ (ред. от 28.02.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 30. – Ст. 4532.

7) О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе: Федеральный закон от 06.12.2011 № 395-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 50. – Ст. 7337.

8) О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 49. – Ст. 7020.

9) О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 15.

10) Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2010 № 205-ФЗ (ред. от 17.10.2015) // Российская газета. – 2010. – 30 июля.

11) О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52. – Ст. 6228.

12) О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 12. – Ст. 1231.

13) О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 24.03.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. –2004. – № 31. – Ст. 3215.

14) О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

15) Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

16) О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 22. – Ст. 2331.

17) О статусе судей в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 30.12.2020) // Российская газета. – 1992. – 29 июля.

18) О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

19) О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы: Указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 27. – Ст. 4038.

20) Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы: Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2016 № 403 // Собрание законодательства Российской Федерации – 2016. – № 33. – Ст. 5165.

21) Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 // Собрание законодательства Российской Федерации – 2012. – № 19. – Ст. 2338.

22) О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 261 (ред. от 10.08.2012)

// Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 11. – Ст. 1277.

23) Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2005 № 773 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 27. – Ст. 2730.

24) Вопросы Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству: Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2004 № 1083 (ред. от 19.01.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 34. – Ст. 3539.

25) О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – Ст. 945.

26) О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 (ред. от 04.02.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.

27) Об утверждении Положения о прохождении служебной стажировки государственными гражданскими служащими Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2019 № 618 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 21. – Ст. 2578.

28) О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»: постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2017 № 256 (ред. от 30.01.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 11. – Ст. 1573.

29) О признании утратившим силу приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 29 октября 2012 г. № 196 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих»: приказ Минюста России от 29.03.2019 № 64 // Министерство юстиции Российской Федерации: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://minjust.consultant.ru/documents/42575?items=1&page=1 (дата обращения: 04.04.2020).

30) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Россельхознадзора от 21.02.2019 № 218 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_320690/ (дата обращения: 17.05.2021).

31) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы Федеральной службы судебных приставов, при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие Федеральной службы судебных приставов обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: приказ ФССП России от 26.01.2018 № 38 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291223/ (дата обращения: 17.05.2021).

32) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие ФАС России обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: приказ ФАС России от 27.09.2016 № 1370/16 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206001/ (дата обращения: 17.05.2021).

33) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной антимонопольной службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ ФАС России от 15.03.2016 № 229/16 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196624/ (дата обращения: 17.05.2021).

34) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие Минюста России обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: приказ Минюста России от 30.12.2015 № 323 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_193098/ (дата обращения: 17.05.2021).

35) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских

служащих: приказ МВД России от 20.05.2015 № 614 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181122/ (дата обращения: 17.05.2021).

36) Об утверждении Положения о порядке ротации дипломатических работников Министерства иностранных дел Российской Федерации: приказ МИД России от 14.05.2013 № 7016 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 38.

37) Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 20.02.2013 № 80 // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: https://genproc.gov.ru/upload/anticor/oon/801.pdf.

38) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы категории «руководители», по которым предусматривается ротация федеральных гражданских служащих в территориальных органах Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, осуществляющих контрольные и надзорные функции: приказ Росреестра от 18.12.2012 № П/583 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141493/ (дата обращения: 17.05.2021).

39) Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по аккредитации: приказ Росаккредитации от 10.12.2012 № 4643 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145049/ (дата обращения: 17.05.2021).

40) Устав Сахалинской области от 09.07.2001 № 270 (ред. от 20.02.2021) // Сайт Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://constitution.garant.ru/region/ustav_sahalin/.

41) Устав Чукотского автономного округа (ред. от 08.12.2020) // Ведомости. – 1997. – 19 декабря.

42) О жилищных гарантиях лицам, занимающим государственные должности Республики Мордовия, и государственным гражданским служащим Республики Мордовия: Закон Республики Мордовия от 28.03.2016 № 16-З (ред. от 03.04.2018) // Известия Мордовии. – 2016. – 29 марта.

43) О внесении изменений в некоторые законодательные акты Сахалинской области: Закон Сахалинской области от 23.12.2013 № 116-ЗО // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

44) Об Уполномоченном по правам человека в Сахалинской области: Закон Сахалинской области от 04.06.2012 № 41-ЗО (ред. от 28.05.2018) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

45) О контрольно-счетной палате Сахалинской области: Закон Сахалинской области от 30.06.2011 № 60-ЗО (ред. от 12.03.2020) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

46) Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума в Сахалинской области: Закон Сахалинской области от 11.04.2008 № 26-ЗО (ред. от 23.04.2020) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

47) Об организации государственной гражданской службы Сахалинской области: Закон Сахалинской области от 22.02.2007 № 12-ЗО (ред. от 04.02.2021) // Доступ из СПС«КонсультантПлюс. Регионы».

48) Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2024 года // Закон Липецкой области от 25.12.2006 № 10-ОЗ (ред. от 29.10.2018) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

49) О государственной гражданской службе Липецкой области: Закон Липецкой области от 30.12.2005 № 259-ОЗ (ред. от 01.08.2016) // Липецкая газета. –2016. – 5 августа.

50) О предоставлении жилых помещений специализированного государственного жилищного фонда Республики Коми: Закон Республики Коми от 06.10.2005 № 106-РЗ (ред. 27.09.2019) // Газета «Республика». – 2005. – 13 октября.

51) О некоторых вопросах государственной гражданской службы Республики Коми: Закон Республики Коми от 05.03.2005 № 10-РЗ (ред. от 02.03.2021) // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 2005. – № 10. – Ст. 4045.

52) Об утверждении программы по противодействию коррупции в Саратовской области на 2018 – 2020 годы: постановление Правительства Саратовской области от 17.09.2018 № 515-П [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6400201809240006?index=22&rangeSize=1 (дата обращения: 05.04.2020).

53) Об утверждении программы развития государственной гражданской службы Ставропольского края и муниципальной службы в Ставропольском крае, государственной поддержки развития муниципальных образований в Ставропольском крае на 2017 – 2020 годы: распоряжение Губернатора Ставропольского края от 23.12.2016 № 905-р (ред. от 25.02.2020) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

54) О мерах по реализации Закона Республики Мордовия от 28 марта 2016 г. № 16-З «О жилищных гарантиях лицам, занимающим государственные должности Республики Мордовия, и государственным гражданским служащим Республики Мордовия»: указ Главы Республики Мордовия от 10.05.2016 № 107-УГ (ред. от 12.10.2020) // Известия Мордовии. – 2016. – 13 мая.

55) О Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года: постановление Правительства Мурманской области от 25.12.2013 № 768-ПП/20 // Доступ из СПС«КонсультантПлюс. Регионы».

56) Об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Липецкой области, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих Липецкой области: постановление администрации Липецкой области от 05.09.2013 № 403 // Липецкая газета. – 2013. – 2 октября.

57) Об утверждении Плана проведения ротации государственных гражданских служащих Хабаровского края: постановление Правительства Хабаровского края от 24.12.2012 № 460-пр (ред. от 15.11.2019) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

58) Об утверждении Перечня должностей государственных гражданских служащих Хабаровского края, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих Хабаровского края: постановление Правительства Хабаровского края от 24.12.2012 № 458-пр (ред. от 15.11.2019) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

59) О государственной программе «Совершенствование государственного управления в Вологодской области на 2013 – 2018 годы: постановление Правительства Вологодской области от 22.10.2012 № 1235 (ред. от 15.08.2016) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

60) О Республиканской целевой программе развития Республики Мордовия на 2013 – 2021 годы: постановление Правительства Республики Мордовия от 08.10.2012 № 363 // Известия Мордовии. – 2012. – 9 ноября.

61) Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года: постановление Правительства Белгородской области от 25.01.2010 № 27-пп (ред. от 25.04.2016) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

62) О мероприятиях по дальнейшему совершенствованию государственной службы Еврейской автономной области (2004 – 2006 годы): постановление губернатора Еврейской автономной области от 30.04.2003 № 109 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

63) Об утверждении Методических рекомендаций о мерах по снижению коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд: приказ Минфина Камчатского края от 21.12.2017 № 265 (ред. от 15.05.2018) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/45564618/ (дата обращения: 05.04.2020).

64) Паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности»: утвержден протоколом заседания проектного комитета от 24.04.2018 № 3 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_298286/ (дата обращения: 17.05.2021).

65) Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»: приложение к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_222109/ (дата обращения: 17.05.2021).

66) Национальный план противодействия коррупции на 2010 – 2011 гг.: утвержден Президентом Российской Федерации 31.07.2008 № Пр-1568 // Российская газета. – 2008. – 5 августа.

67) Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих (версия – 4.0) [Электронный ресурс] // Министерство труда и социальной защиты

Российской Федерации: официальный сайт. – URL: https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/010.

68) Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих (версия – 3.0) / утверждены Минтрудом России // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/71207402/ (дата обращения:).

69) Методические рекомендации – 2.0 «Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти» / утверждены Минтрудом России // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/70372696/.

70) Методические рекомендации Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 сентября 2012 г. «Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти» / утверждены Минтрудом России // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70128444/#review.

71) Письмо Минтруда России от 16.08.2012 № 18-0/10/1-1105 «Об организации и проведении с 1 января 2013 г. ротации федеральных государственных гражданских служащих» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_136811/ (дата обращения: 17.05.2021).

72) Перечень функций подразделений центрального аппарата, следственных органов и организаций Следственного комитета Российской Федерации, при реализации которых возможно возникновение коррупционных рисков: утвержден Следственным комитетом Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192925/ (дата обращения: 17.05.2021).

73) Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7379/ (дата обращения: 17.05.2021).

74) Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Министерства культуры Российской Федерации, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Минкультуры России от 22.05.2014 № 866 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152551/ (дата обращения: 17.05.2021).

75) Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Межрегиональных территориальных управлениях Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Росстандарта от 10.12.2013 № 1459 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158234/ (дата обращения: 17.05.2021).

76) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Росздравнадзора от 18.10.2013 № 5863-Пр/13 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156727/ (дата обращения: 17.05.2021).

77) Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федерального казначейства, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Федерального казначейства от 18.09.2013 № 19н (утратил силу) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/70504942/ (дата обращения: 17.05.2021).

78) Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители» в территориальных органах Федерального агентства по рыболовству: приказ Росрыболовства от 11.04.2013 № 259 (утратил силу) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/70394530/ (дата обращения: 17.05.2021).

79) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной налоговой службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ ФНС России от 18.03.2013 № ММВ-7-4/121@ (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145513/ (дата обращения: 17.05.2021).

80) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы территориальных органов ФМБА России, по которым предусматривается ротация гражданских служащих: приказ ФМБА России от 25.02.2013 № 45 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145363/ (дата обращения: 17.05.2021).

81) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по труду и занятости, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Роструда от 18.02.2013 № 27-к (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_146088/ (дата обращения: 17.05.2021).

82) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Росгидромета от 14.02.2013 № 70 (утратил силу) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70237292/ (дата обращения: 17.05.2021).

83) Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по оборонному заказу, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Рособоронзаказа от 15.01.2013 № 5 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142639/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddf518/ (дата обращения: 17.05.2021).

84) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих

территориальных органов Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков: приказ ФСКН России от 28.12.2012 № 540 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142396/ (дата обращения: 17.05.2021).

85) Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих в территориальных управлениях Федеральной службы по надзору в сфере транспорта: приказ Ространснадзора от 26.12.2012 № АК-877ФС (утратил силу) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/70360016/ (дата обращения: 17.05.2021).

86) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных управлениях Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Россельхознадзора от 13.12.2012 № 635 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141138/ (дата обращения: 17.05.2021).

87) Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Росприроднадзора от 11.12.2012 № 665 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140124/ (дата обращения: 17.05.2021).

88) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах

Федерального агентства лесного хозяйства, осуществляющих контрольные и надзорные функции, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Рослесхоза от 04.12.2012 № 482 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140897/ (дата обращения: 17.05.2021).

89) Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций: приказ Роскомнадзора от 23.11.2012 № 1228 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139303/ (дата обращения: 17.05.2021).

90) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы категории «руководители» в территориальных органах МЧС России, осуществляющих контрольные и надзорные функции, по которым предусматривается ротация федеральных гражданских служащих: приказ МЧС России от 23.11.2012 № 698 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139381/ (дата обращения: 17.05.2021).

91) Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих таможенных органов Российской Федерации: приказ ФТС России от 14.11.2012 № 2315 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141537/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddf518/ (дата обращения: 17.05.2021).

92) Об утверждении перечня должностей в территориальных управлениях Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, по которым предусматривается ротация гражданских служащих: приказ Росфиннадзора от 13.11.2012 № 452 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139435/ (дата обращения: 17.05.2021).

93) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Ростехнадзора от 09.11.2012 № 651 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141431/ (дата обращения: 17.05.2021).

94) Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ ФСТЭК России от 08.11.2012 № 145 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139338/ (дата обращения: 17.05.2021).

95) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по финансовому мониторингу, по которым предусматривается ротация гражданских служащих: приказ Росфинмониторинга от 30.10.2012 № 370 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138865/ (дата обращения: 17.05.2021).

96) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Минюста России от 29.10.2012 № 196 (утратил силу) // Российская газета. – 2012. – 16 ноября.

97) О Перечне должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Росалкогольрегулирования от 18.10.2012 № 300 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142074/ (дата обращения: 17.05.2021).

98) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Роспотребнадзоре, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих: приказ Роспотребнадзора от 15.10.2012 № 1018 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139288/ (дата обращения: 17.05.2021).

99) Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной миграционной службе, по которым предусматривается ротация: приказ ФМС России от 19.09.2012 № 300 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137985/ (дата обращения: 17.05.2021).

100) Манифест Александра I об образовании Государственного Совета от 01.01.1810 (утратил силу) // Сайт Конституции Российской Федерации: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3070/.

101) Законопроект № 1048141-7 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности: официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1048141-7.

102) Проект постановления Правительства Российской Федерации «О служебных стажировках государственных гражданских служащих Российской Федерации» (по состоянию на 19.02.2018) (подготовлен Минтрудом России) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=34370#09987327405126254 (дата обращения: 17.05.2021).

103) Закон Кыргызской Республики от 30.05.2016 № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» // Министерство республики Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354.

104) Закон Республики Казахстан от 23.11.2015 № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет»: сайт [Электронный ресурс]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416.

105) Закон Республики Таджикистан от 05.03.2007 № 233 «О государственной службе» // База данных «Законодательство стран СНГ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16591.

106) Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» // База данных

«Законодательство стран СНГ»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3688.

107) Правила проведения перемещения (ротации) руководящих кадров государственной службы Республики Таджикистан: утв. Указом Президента Республики Таджикистан от 22.07.2019 № 1328 // Централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «ADLIA»: сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=134592&login=yes.

108) Положение о порядке проведения ротации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики: утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29.12.2016 № 706 // Министерство республики Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99696?cl=ru-ru.

109) Об утверждении Методического руководства по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками: распоряжение Премьер-министра Кыргызской Республики от 18.05.2016 № 281 // Генеральная прокуратура Кыргызской Республики: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://www.prokuror.kg/the-legal-basis-for-the-activities-of-procuratorial-organs-m/legislation-on-combating-corruption/2687-rasporyazhenie-premer-ministra-kyrgyzskoj-respubliki-ot-18-maya-2016-goda-281.html.

110) О некоторых вопросах прохождения государственной службы: Указ Президента Республики Казахстан от 29.12.2015 № 152 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет»: сайт. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000152#z311.

111) Об утверждении Правил проведения ротации административных государственных служащих корпуса «А» и внесении дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 13.01.2014 № 721 (утратил силу) //

Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет»: сайт [Электронный ресурс]. URL: adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000721#z11.

112) О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 21.07.2011 № 119 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет»: сайт [Электронный ресурс]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000119.

113) О некоторых вопросах дипломатической службы Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 15.05.2008 № 276 // Белзакон.NET – Белорусское законодательство, кодексы, юридические советы: сайт [Электронный ресурс]. URL: belzakon.net/Законодательство/Указ_Президента_РБ/2008/3838.

114) Инструкция об организации работы с кадрами в центральном аппарате Министерства юстиции Республики Беларусь, органах, организациях системы Министерства юстиции Республики Беларусь, судах: утверждена Постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь 08.04.2005 № 15 (в ред. постановления Министерства юстиции Республики Беларусь 30.06.2012 № 189) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь: сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.by/upload/docs/op/W21226266_1345064400.pdf.

115) О государственной службе: Закон Республики Казахстан от 23.07.1999 № 453 (утратил силу) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет»: сайт [Электронный ресурс]. URL: adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000453_#z17.

116) Об утверждении Реестра должностей государственных служащих: Указ Президента Республики Казахстан от 07.03.2013 № 523 (утратил силу) // Информационная система «Юрист»: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31347732#pos=3;-106.

117) Об утверждении Положения о порядке прохождения государственной службы: Указ Президента Республики Казахстан от 10.03.2000 № 357 (утратил силу) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет»: сайт [Электронный ресурс]. URL: adilet.zan.kz/rus/docs/U000000357_.

118) Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten (Bundeslaufbahnverordnung) vom 12.02.2009 = Директива о карьере федеральных чиновников от 12.02.2009 // GesetzeimInternet = Законы в интернете: сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/blv_2009/index.html#BJNR028400009BJNE004800000.

119) Bundesbeamtengesetz (BBG) vom 05.02.2009 = Закон «О статусе федеральных государственных служащих» от 05.02.2009 // Gesetze im Internet = Законы в интернете: сайт [Электронный ресурс]. – URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html.

120) Rahmenkonzept Personalentwicklung in der Hessischen Landesverwaltung vom 10.11.2015 = Рамочная концепция личностного развития от 10.11.2015 // Service Hessen = Сервис Гессен: официальный сайт. URL: https://service.hessen.de/xbcr/RahmenPE_2015_im_StAnz.pdf.

121) Richtlinien zur Förderung der Rotation der Beschäftigten des höheren Dienstes in der Landesverwaltung vom 28.06.2016 = Основные направления содействия ротации служащих высшей службы в федеральной земле Гессен от 28.06.2016 // Service Hessen [Сервис Гессен]: официальный сайт. URL: https://service.hessen.de/xbcr/MobilitaetsRL_2016_im_StAnz.pdf.

## Судебная практика

122) Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.08.2013 № 58-АПГ13-8 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

123) Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.08.2013 № 58-АПГ13-7 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

124) Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.03.2007 № 91-Г07-2 «Об оставлении без изменения решения Псковского областного суда от 14.11.2006, которым были признаны противоречащими федеральному законодательству пункт 2 и пункт 4 (в части) части 2 статьи 13 Закона Псковской области от 05.12.2005 № 491-оз» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

125) Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 05.02.2014 по делу № 33-625/2014 // Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

126) Решение Сахалинского областного суда от 11.04.2012 по делу № 3-8/2013 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

127) Решение Псковского областного суда от 14.11.2006 № 3-119/2006 «О признании недействующим пункта 2 части 2 и пункта 4 части 2 (в части) статьи 13 Закона Псковской области от 5 декабря 2005 года № 491-оз "О государственной гражданской службе Псковской области" (в редакции от 30 марта 2006 года)» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

**Книги (монографии, учебники, учебные пособия)**

128) Аврутин Ю.Е. Избранные труды. О государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве [вступительная статья докт. юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ Ю.Н. Старилова]. – СПб.: Издательство «Юридический центр», 2017. – 720 с.

129) Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения / Е.Б. Лупарев. – М.: Издательство НП «Евразийская академия административных наук», 2013. – 232 с.

130) Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – 928 с.

131) Алексеев С.С. Общая теория права: учебник / С.С. Алексеев. – 2-е изд., [перераб. и доп.]. – Москва: Проспект, 2009. – 565 с.

132) Бобров А.М. Комментарий к Федеральному закону от 19 июля 2018 года № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (постатейный) / А.М. Бобров; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. – Пермь, 2019. – 260 с.

133) Государственная гражданская служба : учебный курс / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина; отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Н.Ю. Хаманева – М. : Дело и Сервис, 2014. – 624 с.

134) Добробаба М.Б. Административные правоотношения с участием государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации: монография / М.Б. Добробаба. – Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2010. – 210 с.;

135) Добробаба М.Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование): монография. – М.: Юрлитинформ, 2017. – 416 с.

136) Ибарра, Э. Действуй как лидер, думай как лидер / Эрминия Ибарра; перевод с английского М. Королева. – Москва: Эксмо, 2018. – 224 с.

137) Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права» // «Консультант Плюс: Классика российской цивилистики», 2005. – 1 CD-ROM.

138) История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» (080504) / Р.Т. Мухаев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 607 с.

139) История России с древнейших времен: [кн. 1-6] / сочинение Сергея Михайловича Соловьева. – 2-е издание. – Т. 14. – С.-Петербург:

издание Высочайше утвержденного Товарищества «Общественная польза», [ценз. 1895-1896].

140) История России: учебник / А.С. Орлов, В.А. Георгиев, Н.Г. Георгиева, Т.А. Сивохина. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2017. – 528 с.

141) Карамзин Н.М. История государства Российского. – М.: Эксмо, 2008. – 1024 с.

142) Комментарий к Закону города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» / под ред. Петрова А.В. – М.: Норма, 2006 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

143) Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Сер. Официальные комментарии российского законодательства / [А.Г. Гуринович и др.] ; под ред. В.А. Козбаненко. – Санкт-Петербург: ПИТЕР, 2008. – 576 с.

144) Моммзен Т. История Рима. – М.: Вече, 2017. – 384 с.

145) Министерство юстиции России за 200 лет (1802 – 2002). Историко-правовой очерк. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 405 с.

146) Наполеон Бонапарт / сост. А.Т. Урушадзе. – Ростов н/Д: Феникс, 2017. – 80 с.

147) Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования: Монография. М., 1999. – 366 с.

148) О духе законов / Шарль Луи Монтескье; [пер. на рус. яз. А. Горнфельда; вступит. ст. Д. Хаустова]. – М.: РИПОЛ классик, 2020. – 690 с.

149) Россинский Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография / Б.В. Россинский. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 168 с.

150) Система государственного и муниципального управления: Учебник. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 488 с.

151) Служебная карьера: учеб.-методич. пособие / Л.С. Гусева, В.А. Иглин, Б.В. Лытов, и др.; под общ. ред. Е.В. Охотского; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М.: Экономика, 1998. – 301 с.

152) Современные кадровые технологии в органах власти: монография / А.М. Беляев, Е.Д. Богатырев, А.И. Галкин и др.; под общ. ред. С.Е. Прокофьева, А.М. Беляева, С.Г. Еремина. М.: Юстицинформ, 2015 / Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

153) Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1. М.: Норма, 2002. – 711 с.

154) Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2011. – 776 с.

155) Травин В.В., Дятлов В.А. Менеджмент персонала предприятия: учебно-практическое пособие – 5-е изд. – М.: Дело. – 2003. – 272 с.

156) Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. – Москва: Норма, 2020 / Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

157) Фрейденберг М.М. Дубровник и Османская империя. – М., Главная редакция восточной литературы издательства «Наука», 1984. – 286 с.

158) Цицерон. Диалоги / отв. ред. С. Л. Утченко. – М., Наука. – 1966. – 224 с.

159) Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: монография / Т.В. Щукина. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2011. – 649 с.

160) Carl Böhret, Carsten Brenski, Martin-Peter Oertel, Kathrin Böck. Personalrotation in der Praxis: Konzepte – Konflikte – Konsequenzen. Deutsches Forschumgsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 2006. – 158 p.

161) Klaus Völkel, Carsten Stark, Reiner Chwoyka. Korruption im offentlichen Dienst. Delikte – Prävention – Strafvervolgung / 2 überarbeitete und ergänzte Auflage // Books on Demand GmbH, Norderstedt, 2011. – 208 p.

**Научные статьи и иные публикации в периодической печати**

162) Беспалов С.В. Реформирование системы государственной службы в Казахстане / С.В. Беспалов // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). – 2015. – № 11. – С. 131-148.

163) Буравлев Ю.М. Ротация государственных служащих как средство профилактики правонарушений в системе государственной службы / Ю.М. Буравлев // Юридические записки. – 2014. – № 4. – С. 43-50.

164) Горшков Н.Н. Зарубежный опыт организации ротации руководящих кадров / Н.Н. Горшков // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 3. – С. 23-27.

165) Горшков Н.Н. Ретроспективный анализ практики осуществления ротации в государственной службе Российской Федерации / Н.Н. Горшков // Актуальные вопросы публичного права. – 2013. – № 3. – С. 13-25.

166) Горшков Н.Н. Ротация руководящих кадров в зарубежных странах / Н.Н. Горшков // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 8. – С. 161-164.

167) Гиммельрейх О.В. Административно-правовой институт ротации руководящих кадров в системе органов внутренних дел / О.В. Гиммельрейх // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. – 2018. – № 2. – С. 9-15.

168) Гончарук Н.С., Абашина Л.А. Механизмы профилактики формирования коррупционного поведения государственных гражданских служащих: административно-правовая модель / Н.С. Гончарук,

Л.А. Абашина // Ученые записки Орловского государственного университета. – 2014. – № 5. – С. 294-298.

169) Давыдов К.В. Административные процедуры: проблемы классификации / К.В. Давыдов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2017. – № 2. – С. 116-122.

170) Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики / В.Б. Евдокимов, Т.А. Тухватуллин // Юридический мир. – 2015. – № 3. – С. 14-19.

171) Калинин Г.И. Ротация государственных гражданских служащих. Пробелы. Вопросы. Нормативно-правовые проблемы осуществления / Г.И. Калинин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 10. – С. 23-26.

172) Кобец П.Н. Международный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и возможности его использования в отечественной законодательной практике / П.Н. Кобец // Международное публичное и частное право. – 2008. – № 5. – С. 42-46.

173) Ковтков Д.И. Ротация гражданских служащих / Д.И. Ковтков // Законодательство и экономика. – 2016. – № 9. – С. 16-24.

174) Короткевич В.И. Государственная Дума России в прошлом и настоящем. Конституционная дуалистическая монархия 1906-1917 / В.И. Короткевич // Ленинградский юридический журнал. – 2005. – № 3. – С. 26-51.

175) Куракин А.В., Костенников М.В., Кареева-Попелковская К.А. Административные правоотношения и их реализация в деятельности полиции при применении мер пресечения / А.В. Куракин, М.В. Костенников, К.А. Кареева-Попелковская // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 2. – С. 141-157.

176) Лазорин К.Б. Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления

в России в XVIII – XIX веках / К.Б. Лазорин // История государства и права. – 2014. – № 1. – С. 21-26.

177) Мотивация персонала в управленческой деятельности Китая / Ф. Лемин // Социология власти. – 2009. – № 1. – С. 77-79.

178) Ломакина Л.А. Ротация государственных гражданских служащих в контексте преодоления коррупции / Л.А. Ломакина // Журнал российского права. – 2013. – № 4. – С. 43-50.

179) Мурашкина А.С. Правоотношения в сфере ротации государственных гражданских служащих как вид административно-правовых отношений / А.С. Мурашкина // Вестник Российской правовой академии. – 2017. – № 3. – С. 78-82.

180) Мурашкина А.С. Ротация государственных гражданских служащих Российской Федерации как один из способов противодействия коррупции / А.С. Мурашкина // Российский следователь. – 2018. – № 6. – С. 63-67.

181) Ноздрачев А.Ф. Институт ротации в системе государственной гражданской службы / А.Ф. Ноздрачев // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2019. – № 5. – С. 5-22.

182) Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах / А.Ф. Ноздрачев // Адвокат. – 2007.– № 10. – С. 34-49.

183) Попова В.В. Некоторые вопросы правового регулирования ротации государственных гражданских служащих: федеральный и региональный аспекты / В.В. Попова // Вестник КРАГСиУ. Серия «Государство и право». – 2018. – № 25. – С. 44-47.

184) Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года // Парламентская газета. – 2016. – № 45.

185) Сафронов А.Д., Галанин О.А. Проблемы и перспективы ротации государственных служащих Российской Федерации / А.Д. Сафронов, О.А.

Галанин // Труды Академии управления МВД России. – 2010. – № 14. – С. 38-44.

186) Солодов В.В., Михайлова Е.В. Ротация как механизм повышения эффективности правоохранительной службы Российской Федерации / В.В. Солодов, Е.В. Михайлова // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 22. – 2010.

187) Сороко А.В. Управление персоналом на государственной службе Ирландии / А.В. Сороко // Государственная служба. – 2011. – № 4. – С. 54-59.

188) Терехин А.М. Ротация федеральных государственных гражданских служащих: отдельные дефекты правотворчества и проблемы правоприменения, пути их решения / А.М. Терехин // Право в Вооруженных Силах. – 2016. – № 5. – С. 69-80.

189) Терехин А.М. Ротация военнослужащих в Вооруженных Силах Российской Федерации: сущность, правовые проблемы, принципы / А.М. Терехин // Право в Вооруженных Силах. – 2009. – № 8. – С. 42-51.

190) Чаннов С.Е. Ротация на государственной службе. Готовимся к изменениям / С.Е. Чаннов // Справочник кадровика. – 2012. – № 12. – С 49-59.

191) Чихладзе Л.Т. Исторические особенности становления местного самоуправления в России / Л.Т. Чихладзе // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 1. – С. 4-13.

192) Явтуховская Я.В. Ротация государственных служащих Российской Федерации и перевод на иную должность: возможность соотношения / Я.В. Явтуховская // Вестник ВГУ. Сер. «Право». – 2015. – № 3. – С. 139-147.

193) Jörger, Gernot. Job Rotation – oft propagandiert, selten praktiziert. In: VOP – Verwaltung, Organisation, Personal, 9. Jg. 1987, Nr. 6. Pp. 262-267.

**Диссертации, авторефераты диссертаций**

194) Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих: Теоретико-административные аспекты: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Моск. гос. ин-т междунар. отношений. – Москва, 2003. – 50 с.

195) Степанков Д.В. Управление ротацией кадров государственной гражданской службы Российской Федерации: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Степанков Дмитрий Владимирович; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ]. – Орел, 2015. – 192 с.

196) Усов Е.Г. Формирование системы ротации персонала: дис. … канд. экон. наук: 08.00.05 / Усов Евгений Георгиевич; [Место защиты: Сиб. гос. ун-т путей сообщ.]. – Иркутск, 2015. – 218 с.

197) Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Воронеж. гос. ун-т. – Воронеж, 2011. – 56 с.

**Словари, справочники, энциклопедии**

198) Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред-р С.А. Кузнецов. – СПб: «НОРИНТ», 2008. – 1536 с.

199) Васюкова И.А. Словарь иностранных слов: ок. 5000 слов / И.А. Васюкова. – М.: Астрель: АСТ: Транзиткнига, 2005. – 990 с.

200) Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. Т.2: П-Я. – М.: Рус.яз., 2000.– 1084 с.

201) Комлев Н.Г. Словарь иностранных слов. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. – 672 с.

202) Новый энциклопедический словарь. – М.: «РИПОЛ классик», 2012. – 1568 с.

203) Российский энциклопедический словарь: В 2 кн. – Кн. 2: Н-Я / Гл. ред.: А.М. Прохоров. – М.: Большая Российская энциклопедия, 2001. – 2015 с.

204) Современный словарь иностранных слов: Ок. 20 000 слов. – 3-е изд., стер. – М.: Рус. яз., 2000. – 742 с.

205) Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. Редактор-координатор – академик РАН Г. В. Осипов. – М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1998. – 488 с.

206) Толковый словарь русского языка: Ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов; под ред. проф. Л.И. Скворцова. – 28-е изд., перераб. – М.: Мир и Образование, 2016. – 1375 с.

**Интернет-источники:**

207) Бизнес-Барометр коррупции. Этап 1 // Торгово-промышленная палата Российской Федерации: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://ach.tpprf.ru/barometer/stage1/ (дата обращения: 12.05.2019).

208) Бизнес-Барометр коррупции. Этап 5 // Торгово-промышленная палата Российской Федерации: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://ach.tpprf.ru/barometer/stage5/ (дата обращения: 12.05.2019).

209) Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2015 год // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/Inform/pravinfarticles/articles/pravinfarticles_30.html (дата обращения: 12.05.2019).

210) Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Рязанской области в 2016 году // Уполномоченный по правам человека в Рязанской области: официальный сайт [Электронный

ресурс]. URL: https://ombudsman.ryazangov.ru/upload/iblock/724/doklad-2017-27_02_2017.pdf (дата обращения: 05.04.2020).

211) Надзор и контроль. Владимир Путин поставил прокуратуре новые задачи // Российская газета: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://rg.ru/2019/03/19/vladimir-putin-postavil-prokurature-novye-zadachi.html (дата обращения – 14.04.2020).

212) Наместник в России // Большая российская энциклопедия: сайт [Электронный ресурс]. – URL: https://bigenc.ru/domestic_history/text/2247261 (дата обращения: 05.04.2020).

213) Новая редакция закона о госслужбе рассмотрена на совещании у Лукашенко // Беларусь сегодня: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://www.sb.by/articles/gossluzhba-spravedlivost-i-effektivnost.html (дата обращения: 04.04.2020).

214) От Петра I до наших дней: за какие проступки дореволюционные губернаторы лишались своих постов // Российская газета: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://rg.ru/2017/11/02/reg-cfo/za-chto-dorevoliucionnyh-gubernatorov-lishali-postov.html (дата обращения: 11.05.2019).

215) Отчет о втором раунде мониторинга. Казахстан // OECD [ОЭСР]: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://www.oecd.org/countries/kazakhstan/48908356.pdf (дата обращения: 03.04.2020).

216) Покровский И.А. История римского права / § 3. Древнейший государственный строй. Царь, сенат, народное собрание // Классика российского права: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://civil.consultant.ru/elib/books/25/page_8.html#12 (дата обращения: 18.03.2020).

217) Покровский И.А. История римского права / § 14. Общая система магистратур // Классика российского права: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://civil.consultant.ru/elib/books/25/page_15.html#27 (дата обращения: 07.04.2020).

218) Покровский ИА. История римского права / § 29. Падение республики // Классика российского права: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://civil.consultant.ru/elib/books/25/page_23.html#45 (дата обращения: 07.04.2020).

219) Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 18.02.2005 «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет»: сайт [Электронный ресурс]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K050002006_ (дата обращения: 03.04.2020).

220) Послание Президента Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года // Президент России: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957 (дата обращения: 14.04.2020).

221) Пояснительная записка к проекту приказа Минюста России «О признании утратившим силу приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 29.10.2012 № 196 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих» (ID проекта 01/02/03-19/00089472) // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: сайт [Электронный ресурс]. URL: https://regulation.gov.ru/projects#npa=89472 (дата обращения: 04.04.2020).

222) Программа Президента Республики Казахстан от 20.05.2015 «План нации – 100 конкретных шагов по пяти институциональным реформам» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет»: сайт [Электронный ресурс]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100 (дата обращения: 03.04.2020).

223) Разработаны проекты приказов о ротации федеральных гражданских служащих в территориальных органах Минюста России //

Министерство юстиции Российской Федерации: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://minjust.ru/ru/novosti/razrabotany-proekty-prikazov-o-rotacii-federalnyh-grazhdanskih-sluzhashchih-v-territorialnyh (дата обращения: 04.04.2020).

224) Состоялось заседание коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященное вопросам повышения эффективности работы по формированию кадрового состава и обеспечения профессиональной подготовки прокурорских работников // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-75477/ (дата обращения – 14.04.2020).

225) Стенограммы обсуждения законопроекта № 583016-5 // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://api.duma.gov.ru/api/transcript/583016-5 (дата обращения: 14.04.2020).

226) Anti-Corruption Policiesin in Asia and the Pacific = Антикоррупционная политика в Азиатско-Тихоокеанском регионе // OECD = ОЭСР: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/34300023.pdf (дата обращения: 02.04.2020).

227) Anti-Corruption Reforms in Kazakhstan. Round 3. Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan = Антикоррупционные реформы в Казахстане. Раунд 3. Мониторинг Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией // OECD = ОЭСР: официальный сайт OECD [ОЭСР]: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Kazakhstan-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf (дата обращения: 03.04.2020).

228) Country case: Staff rotation in the German civil service = Пример одного государства: Ротация персонала на государственной службе Германии // OECD = ОЭСР: официальный сайт OECD [ОЭСР]:

официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/staff-rotation-german-civil-service.pdf (дата обращения: 02.04.2020).

229) John P. Burns. Civil Service Reform in China = Реформа государственной службы в Китае // OECD = ОЭСР: официальный сайт OECD [ОЭСР]: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://www.oecd.org/gov/budgeting/44526166.pdf (дата обращения: 02.04.2020).

230) Rules on Integrity = Правила добросовестности // Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat = Федеральное министерство внутренних дел, строительства и родины: официальный сайт OECD [ОЭСР]: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 02.04.2020).