АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО. ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

DOI: 10.12737/jflcl.2019.5.1

ИНСТИТУТ РОТАЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

НОЗДРАЧЕВ Александр Филиппович, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушнская, 34

E-mail: adm1@izak.ru

В статье исследуется институт ротации государственных гражданских служащих, значимость которого в российской практике в контексте Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019—2021 годы» существенно возросла.

Правовой институт ротации в системе государственной гражданской службы Российской Федерации составляют правовые нормы, регулирующие служебные отношения, складывающиеся в процессе назначения гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы, включенную в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация, на иные ротационные должности государственной гражданской службы с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа государственной службы или работы по специальности в том же либо в другом государственном органе. Истоки российского законодательства о ротации государственных гражданских служащих берут начало в международно-правовых актах о противодействии коррупции.

Анализируются документы международных организаций, содержащие рекомендации о способах перемещения (ротации) государственных служащих как эффективном средстве предупреждения и контроля поведения служащих, а также законодательные основы ротации государственных служащих в государствах — республиках бывшего СССР, Китая и Японии.

В юридической конструкции института ротации гражданских служащих автор выделяет: правовую основу и цели ротации (организационные и мотивационные); принципы, которые должны соблюдаться при назначении гражданских служащих на иные должности гражданской службы, включенные в перечень должностей, подлежащих ротации; ротационные должности, по которым в соответствии с законодательством предусматривается ротация гражданских служащих; виды ротации; периоды ротации и возможности их корректировки; условия ротации. Обозначаются актуальные направления дальнейшего совершенствования института ротации в системе государственной гражданской службы в Российской Федерации.

Ключевые слова: институт ротации, государственная гражданская служба, государственный служащий, государственный орган, ротационная должность государственной гражданской службы, механизмы ротации, международно-правовые основы ротации, государства — республики бывшего СССР, Китайская Народная Республика, Япония.

Для цитирования: Ноздрачев А. Ф. Институт ротации в системе государственной гражданской службы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 5. С. 5—22. DOI: 10.12737/jflcl.2019.5.1

INSTITUTE OF ROTATION IN THE SYSTEM OF STATE CIVIL SERVICE

A. F. NOZDRACHEV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: adm1@izak.ru

The article is devoted to the study of a relatively new institution in the system of civil service of the Russian Federation — the institution of rotation of civil servants. The author analyzes the legal basis of the institution of rotation, its goals, principles, rotational positions of the civil service, the frequency and conditions of its application. The author refers to the comparative legal method of research, analyzing the international legal sources of the rotation institute and the foreign experience of personnel rotation on the example of the states-republics of the former Soviet Union, as well as China and the Kingdom of Japan.

The legal institution of rotation in the system of civil service of the Russian Federation is constituted by legal norms regulating service relationships that are formed in the process of appointing a civil servant, replacing a civil service position included in the

list of civil service positions for which rotation is envisaged (hereinafter referred to as the rotational position, the list of rotational positions) to other positions of the civil service with regard to the level of qualification, vocational education and state service experience or professional work in the same public authority or in another public body.

The origins of the Russian legislation on the rotation of public civil servants undoubtedly originate from the international anti-corruption acts. They pay much attention to the issues of control and responsibility of officials, preventing conflicts of interest, ensuring transparency and openness of government, etc.

The article analyzes the documents of the United Nations, the EU, the OECD, GRECO and other international organizations containing recommendations on how to move (rotate) public servants as an effective means of preventing and controlling the behavior of servants. In order to discover the rational experience of the organization and legal support of rotation in the civil service system, the article analyzes the legislative basis of the rotation of civil servants in the states-republics of the former USSR — Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Tajikistan, Ukraine. The experience of rotation in the civil service system of the People's Republic of China and the Kingdom of Japan is studied in detail.

For the first time, a personnel analysis was conducted on the content of the institution of rotation of the civil service in the Russian Federation. In the legal structure of the institution of rotation of civil servants, the author highlights the legal basis, the goals of rotation (organizational and motivational); the principles that must be observed when appointing civil servants to other civil service positions included in the list of positions subject to rotation; rotational positions for which civil servants are to be rotated in accordance with the law; types of rotation — the author believes that the current legislation provides for only one type of rotation — horizontal; periods of rotation and the possibility of their adjustment; terms of rotation — mutual requirements of the representative of the employer and the civil servant, which must be met when he is appointed to another position in the civil service in the course of rotation.

In conclusion, the article identifies topical issues of further improvement of the institution of rotation in the system of state civil service in the Russian Federation.

Keywords: institute of rotation, state civil service, civil servant, state body, rotational position of civil service, rotation mechanisms, international legal basis of rotation, state-republics of the former USSR, People's Republic of China, Japan.

For citation: Nozdrachev A.F. Institute of Rotation in the System of State Civil Service. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2019, no. 5, pp. 5—22. (In Russ.) DOI: 10.12737/jflcl.2019.5.1

Ротация (от лат. *rotatio* — круговое движение, вращение) — устоявшийся термин для обозначения самых разнообразных понятий, в том числе в государственном и правовом управлении: частичное обновление состава представительных органов власти; последовательная замена, поочередное выделение кадровых работников; служебное перемещение; поочередное пребывание в какой-либо должности; перемещение работников по должностям и т. д.¹

Правовой институт ротации в системе государственной гражданской службы Российской Федерации составляет особая группа правовых норм, регулирующих служебные отношения, складывающиеся в процессе назначения гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы, включенную в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация на иные ротационные должности государственной гражданской службы с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа государствен-

ной службы или работы по специальности в том же государственном органе, либо в другом государственном органе.

Любые иные назначения гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы, включенную в перечень ротационных должностей, на иную должность гражданской службы (назначение на вышестоящую должность, на равнозначную должность, на более низкую должность), осуществляемые вне порядка, предусмотренного институтом ротации, по действующему российскому законодательству понятием «ротация» не охватываются.

Институт ротации государственных гражданских служащих является сравнительно новым в системе государственной гражданской службы Российской Федерации, введен Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе». Изменения в действующее законодательство о государственной гражданской службе, предусматривающие ротацию гражданских служащих, вступили в силу с 1 января 2013 г.², а в

¹ См.: Новая российская энциклопедия. Т. IV(1). М., 2015. С. 343; Государственная служба. Энциклопедический словарь / под общ. ред. В. К. Егорова, И. Н. Барцица. М., 2008. С. 317; Энциклопедия государственного управления в России: в 4 т. / под общ. ред. В. К. Егорова; отв. ред. И. Н. Барциц. Т. IV. Ч. 1. М., 2006. С. 178; Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 392 и след.

² В период до 2013 г. понятие «ротация» в законодательстве не употреблялось. В научных исследованиях оно использовалось. Этим понятием обозначались различного рода переходы (направления) государственных служащих на другие должности и (или) в другие государственные органы. Этот

2018 г. в содержание этого института внесены существенные изменения³.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — Закон № 58-ФЗ) ротация обеспечивает формирование кадрового состава государственной службы. В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон № 79-ФЗ) ротация определяется как приоритетное направление формирования кадрового состава гражданской службы (п. 3 ч. 2 ст. 60).

В литературе ротация признается современным и эффективным инструментом управления кадровым составом государственного аппарата и карьерой гражданских служащих. Отечественные исследователи оценивают введение института ротации в целом как фактор, усиливающий активность гражданских служащих, а также способствующий формированию необходимых механизмов противодействия (профилактики) коррупции на гражданской службе⁴.

Международно-правовые основы института ротации. Истоки российского законодательства о ротации государственных гражданских служащих, несомненно, следует искать в международно-правовых

институт отождествлялся по существу с хорошо известным законодательству о труде институтом переводов на другую работу (см.: *Ноздрачев А. Ф.* Указ. соч. С. 391). С позиций действующего законодательства о гражданской службе данная точка зрения является ошибочной.

³ См. Федеральный закон от 11 декабря 2018 г. № 461-ФЗ «О внесении изменений в статью 23 Закона Российской Федерации “О занятости населения в Российской Федерации” и статьи 52 и 60¹ Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” в связи с совершенствованием механизма ротации государственных гражданских служащих».

⁴ См.: *Хабриева Т. Я., Тиунов О. И., Кашенов В. П.* и др. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / отв. ред. О. И. Тиунов. М., 2013; Государственная служба: управление кадрами: сб. науч. статей / под науч. ред. Д. А. Буташина, А. В. Сороко. М., 2016; *Сороко А.* Механизмы ротации кадров // *Кадровик. Кадровый менеджмент (управление персоналом)*. 2012. № 8; *Герш М. В.* Ротация кадров // *Отдел кадров коммерческой организации*. 2013. № 12; *Терехин А. М.* Ротация федеральных государственных гражданских служащих: отдельные дефекты правотворчества и проблемы правоприменения, пути их решения. Право в Вооруженных Силах // *Военно-правовое обозрение*. 2016. № 5. С. 69—79; *Калинин Г. И.* Ротация государственных гражданских служащих. Проблемы. Вопросы. Нормативно-правовые проблемы осуществления // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2013. № 10. С. 23—26; *Ковтков Д. И.* Ротация гражданских служащих // *Законодательство и экономика*. 2016. № 9. С. 16—24.

актах о противодействии коррупции. В них значительное внимание уделяется вопросам контроля и ответственности должностных лиц, недопущения конфликта интересов, обеспечения прозрачности и открытости государственного управления и др.⁵

В универсальных документах ООН рассматриваются вопросы противодействия коррупции, в том числе через механизмы национального административного права; содержатся рекомендации о способах перемещения (ротации) государственных служащих как эффективном средстве предупреждения и контроля поведения служащих и другие новации в управлении государственной службой. В числе таких документов: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/3514/XXX «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами», 15 декабря 1975 г.; резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/34/169 «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка», 17 декабря 1979 г.; резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/51/59 «Борьба с коррупцией», 12 декабря 1996 г.

Но базовым документом ООН, с принятием которого непосредственно связано практическое становление и развитие российского законодательства о противодействии коррупции, в том числе и в части ротации государственных гражданских служащих, является Конвенция ООН против коррупции 2003 г., которая была ратифицирована Российской Федерацией⁶ и призвала государства-участников создавать, поддерживать и. укреплять такие системы приема на работу, прохождения службы, продвижения по службе гражданских служащих, которые, в частности, включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, особенно уязвимых с точки зрения коррупции, и ротации таких кадров на подобных должностях.

В соответствии с п. 1 ст. 5 Конвенции Российская Федерация как ее участник устанавливает и постоянно активизирует эффективные методы и виды практики, направленные на предупреждение коррупции, систематически проводит оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2018—2020 гг.⁷ (разд. VIII)

---

⁵ Подробнее см.: *Хабриева Т. Я., Тиунов О. И., Кашенов В. П.* и др. Указ. соч.

⁶ См. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».

⁷ Утв. Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378. Ранее национальные планы противодействия коррупции принимались в 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 гг.

Российская Федерация динамично взаимодействует с другими государствами и соответствующими международными (ООН, «Группа государств против коррупции», «Группа двадцати», «Международная антикоррупционная академия», ОЭСР и др.) и региональными (АТЭС, БРИКС, «Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег», «Группа подразделений финансовой разведки «Эгмонт» и др.) организациями в разработке и содействии осуществлению мер, направленных на парирование возможностей использования должностными лицами своих властных полномочий и доверенных им прав, а также связанных с официальным статусом авторитета, возможностей, связей в целях личной выгоды, противоречащих национальному законодательству и моральным ценностям.

В соответствии с целями Конвенции и основополагающими принципами национального законодательства Российская Федерация стремится постоянно совершенствовать систему запретов, ограничений, требований, антикоррупционных стандартов и других институций и процедур в целях открытости и прозрачности государственной службы, оптимизации мер по противодействию коррупции и повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов в ее системе.

Последовательно выполняя обязательства, предусмотренные п. 1 ст. 7 Конвенции, Российское государство на основе международных стандартов и национальных принципов организации и функционирования государственной службы постоянно обновляет, совершенствует и укрепляет систему поиска, отбора, подбора и набора кадров на государственную гражданскую службу, прохождения службы, повышения профессиональной квалификации и практической подготовки, правил служебной деятельности и поведения, продвижения по службе и увольнения гражданских служащих⁸. Особое внимание уделяется регламентации процедур контроля исполнения служебных обязанностей и ротации гражданских служащих на должностях, включенных в перечень ротационных должностей⁹.

Для целей учреждения и функционирования института ротации в системе государственной гражданской службы Российской Федерации принимаются во внимание региональные международно-правовые ак-

ты, в том числе акты Европейского Союза и Организации экономического сотрудничества и развития: Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств 29 марта 1996 г.; Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств — членов Европейского Союза, принятая Советом Европейского Союза 26 мая 1997 г.; Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, принятая Организацией экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 г.; Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, принятая Комитетом министров Совета Европы 27 января 1999 г.; Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятая Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 г.; Конвенция Африканского Союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней, принятая главами государств и правительств Африканского Союза 12 июля 2003 г.

Особо отметим, что многие принципы, рекомендации и руководства, содержащиеся в резолюциях и рекомендациях Комитета министров Совета Европы, восприняты в Российской Федерации и активно воплощаются во внутреннем законодательстве. В их числе: резолюции (96)133 «Программа действий против коррупции», 9 октября 1996 г.; (97)24 «О двадцати руководящих принципах борьбы против коррупции», 6 ноября 1997 г.; рекомендация R (2000)10 «Модельный кодекс поведения для государственных служащих», 11 мая 2000 г.

В исследовании разнообразных институциональных вопросов противодействия коррупции хорошо известна роль ГРЕКО (Группа государств против коррупции)¹⁰ и признана весьма значимой. Ее документы в форме оценок и рекомендаций, основанные на международных документах и стандартах, относящихся к борьбе с коррупцией, оказывают позитивное влияние на национальное законодательство и правоприменительную практику¹¹.

¹⁰ ГРЕКО создана Советом Европы 1 мая 1999 г. (Resolution (99) 5 establishing the Group of States against Corruption (GRECO)) с целью соблюдения антикоррупционных стандартов. Ее основателями стали 17 государств Европы. В настоящее время она объединяет 49 государств. В ее состав входят практически все государства Европы и США. Россия вступила в ГРЕКО в апреле 2008 г.

¹¹ См. подробнее: *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я.* Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 3. С. 4—10; *Цирин А. М., Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В.* Роль Группы государств против коррупции (GRECO) в имплементации международных антикоррупционных стандартов и национальное право стран-участников // Юридическая наука и

⁸ См.: Указ Президента РФ от 24 июня 2019 г. № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019—2021 годы».

⁹ См.: Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012; *Цирин А. М., Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В.* Оценка коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти: метод. пособие. М., 2019.

Практически в каждом раунде оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО, несмотря на их тематику¹², содержатся рекомендации об обеспечении прозрачности государственного управления, о критериях, которыми следует руководствоваться при перемещении (ротации) государственных служащих, о процедурах отбора и подбора кандидатов на должности государственной службы и др. Таким образом, отчеты ГРЕКО дают определенный материал и для исследования института ротации в системе государственной гражданской службы.

Технологии ротации в зарубежных государствах. Опыт организации и правового обеспечения ротации в системе государственной гражданской службы за рубежом бесспорно полезен для конструирования современной модели института ротации, отвечающего социальным реалиям и потребностям настоящего времени в России.

Республика Армения (РА). В Законе РА от 29 марта 2018 г. № ЗР-205 «О гражданской службе» предусматривается, что должности гражданской службы занимаются бессрочно до достижения возраста, установленного Законом, по результатам конкурса, или из рейтингового списка, или по результатам перевода или реорганизации и (или) структурного изменения, или из кадрового резерва, и на определенный срок — по срочному трудовому договору, или в результате ротации, или в случае командирования (ст. 8). Таким образом, в РА замещение должности гражданской службы возможно по различным правовым основаниям, в том числе в порядке ротации.

Должностное лицо, обладающее компетенцией назначения на должность сроком на два года, обоснованным решением может совершить ротацию гражданских служащих, занимающих равнозначные должности гражданской службы структурных подразделений, если последние отвечают требованиям паспорта должности гражданской службы.

В случае образования вакантной должности гражданской службы должностное лицо, обладающее компетенцией назначения на должность, может в течение семи рабочих дней перевести на вакантную должность гражданского служащего того же

или другого структурного подразделения, если он отвечает требованиям паспорта должности гражданской службы.

Должность, оставшаяся вакантной после перевода, может быть замещена по внешнему конкурсу, установленному рассматриваемым Законом.

В случае образования временной вакантной должности гражданской службы до устранения установленного основания должностное лицо, обладающее компетенцией назначения на должность, может в течение семи рабочих дней перевести на эту должность гражданского служащего другого структурного подразделения, если он отвечает требованиям паспорта должности гражданского служащего. В случае перевода на временную вакантную должность обязательно переведенного гражданского служащего исполняет заменяющий гражданский служащий, предусмотренный паспортом данной должности.

Главный секретарь с учетом рабочей нагрузки может перевести гражданского служащего, занимающего должность группы профессиональных должностей структурного подразделения, без прекращения должности, на ту же должность в другое структурное подразделение. В данном случае гражданский служащий будет выполнять работу, аналогичную работе, выполняемой им до перевода. В таком случае в паспорт должности не вносится изменение функций, не устанавливаются иные критерии и иные требования.

Перевод осуществляется на равнозначную должность гражданской службы.

Ротация, перевод осуществляются решением должностного лица, обладающего компетенцией назначения на должность, с согласия гражданского служащего. В связи с особенностями организации работы соответствующего органа решением Правительства РА могут быть установлены случаи, когда при осуществлении ротации и (или) перевода согласие гражданского служащего не требуется.

В случае ротации и перевода расчет с гражданским служащим не производится.

В случае образования вакантной или временной вакантной должности в месячный срок по взаимному согласию руководителей соответствующих органов должностное лицо, обладающее компетенцией назначения на должность, с согласия гражданского служащего может командировать гражданского служащего сроком на три года в другой соответствующий орган для замещения равнозначной должности. В данном случае гражданский служащий должен выполнять работу, аналогичную выполняемой до командирования. В таком случае расчет с гражданским служащим не производится, а по истечении установленного срока гражданский служащий без произведения расчета занимает прежнюю должность. В случае замещения вакантной должности вследствие командирования до окончания командирования конкурс на данную должность не объявляется.

практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1. С. 208—215.

¹² Оценочные раунды ГРЕКО посвящены: первый (2000—2002 гг.) — вопросам независимости, специализации полномочий органов, участвующих в борьбе с коррупцией, а также вопросам иммунитета публичных служащих от ареста и уголовного преследования; второй (2003—2006 гг.) — вопросам выявления, изъятия и конфискации доходов от коррупционных деяний, выявления и предупреждения коррупции в органах публичной власти; третий (2007—2011 гг.) — вопросам криминализации отдельных деяний; четвертый (2012—2017 гг.) — вопросам предупреждения коррупции членов парламента, судей и прокуроров.

Порядок и условия замещения должности в порядке ротации, перевода и командирования устанавливаются Правительством РА с учетом особенностей соответствующего органа.

Процедурные особенности управления персоналом во время замещения должности в порядке ротации, перевода и командирования устанавливаются координирующим вице-премьер-министром.

Республика Беларусь (РБ). В настоящее время ротация предусмотрена в отношении двух видов должностей — прокурорских и дипломатических работников. В Законе РБ от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» понятие «ротация» не используется. Перемещение государственных служащих в порядке ротации предусмотрено только в отношении двух видов должностей: в Прокуратуре Республики и на дипломатической службе.

В Законе (ст. 39) предусматривается перевод государственного служащего на другую должность или в другую местность. Перевод государственного служащего на другую должность или в другую местность допускается с его письменного согласия, если иное не установлено законодательными актами. При переводе с государственным служащим заключается контракт в соответствии с требованиями, установленными названным Законом, иными актами законодательства. Государственному служащему при переводе предоставляются гарантии и компенсации в соответствии с законодательством о труде.

В настоящее время в Республике Беларусь ведется подготовка новой редакции закона о государственной службе, обсуждение которой состоялось на совещании у Президента РБ А. Лукашенко 22 января 2019 г. В законопроекте предполагается установить институт ротации в целом в системе государственной службы, включая гражданскую службу¹³.

Республика Казахстан (РК). В Казахстане государственные должности разделены на политические и административные¹⁴. В Законе РК от 23 ноября 2015 г. № 416-V ЗРК «О государственной службе Респуб-

ки Казахстан» предусмотрена ротация только административных государственных служащих (ст. 41). При этом ротация административных государственных служащих корпуса «А» определяется как процесс должностных перемещений в рамках карьерного планирования на вакантные или временно вакантные государственные должности корпуса «А» либо между административными государственным служащими корпуса «А». Ротация административных государственных служащих корпуса «Б» — это должностные перемещения только между административными государственным служащими корпуса «Б», за исключением случаев, предусмотренных законом, определяющим правовые основы, а также порядок организации деятельности дипломатической службы Республики Казахстан.

Должности административных государственных служащих, подлежащие ротации, а также порядок проведения ротации установлены Указом Президента РК от 29 декабря 2015 г. № 152 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы».

Ротация проводится в следующих целях: повышения эффективности деятельности государственных органов, развития городов областного значения, районов областей и районов в городах; профилактики коррупционных правонарушений; эффективного использования профессионального и управленческого опыта государственных служащих; профессионального развития и совершенствования управленческих компетенций государственных служащих.

Ротация служащих корпуса «А» возможна по одной из следующих трех схем: межуровневая («центр — регион», «регион — центр»); межрегиональная («регион — регион»); межсекторальная («центр — центр»).

Ротация служащих корпуса «Б» проводится между: служащими, относящимися к категориям С-1, С-О-1, внутри государственного органа, включая его ведомства и территориальные подразделения; служащими, относящимися к категории D-О-1, в пределах соответствующей области, города республиканского значения, столицы.

Кыргызская Республика (КР). В Законе КР от 30 мая 2016 г. № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» ротация определяется как «перевод или перемещение служащих в системе государственной гражданской службы и муниципальной службы» (ч. 1 ст. 30). В качестве ротационных должностей установлены: должности статс-секретарей государственных органов; административные должности в системе государственной гражданской службы и муниципальной службы.

Характерной особенностью ротации в Кыргызской Республике (ч. 2 ст. 30 Закона) является ее многоце-

¹³ См.: Доработка законопроекта и экспертные мнения — подробности совещания у Лукашенко по госслужбе 22 января 2019 г. URL: <https://www.belta.by/president/view/dorabotka-zakonoproekta-i-ekspertnija-podrobnosti-soveschaniya-u-lukashenko-po-gossluzhbe-333623-2019/>.

¹⁴ К политическим должностям на уровне министерств относятся должности министров и их заместителей, на региональном уровне — акимов областей и их заместителей, акимов районов, городов, сел и аулов, все остальные должности в исполнительной ветви власти относятся к административным. В свою очередь административные государственные должности разделены на группы категорий А, В, С, D, E, где А — это Администрация Президента, В — аппараты органов ветвей власти на республиканском уровне, С — аппараты государственных органов республиканского уровня, D — ап-

параты органов ветвей власти на местном уровне, E — местные исполнительные органы.

левая направленность на: повышение эффективности деятельности государственного органа, органа местного самоуправления; рациональное использование потенциала служащих; повышение карьерной мотивации; предотвращение конфликта интересов и снижение риска коррупции.

Условия и порядок проведения ротации служащих в системе государственной гражданской службы и муниципальной службы определяются Положением о порядке проведения ротации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства КР от 29 декабря 2016 г. № 706. Условия и порядок ротации статс-секретарей государственных органов исполнительной власти, в которых функционирует гражданская служба, и других государственных органов устанавливается в Положении о статс-секретаре государственного органа.

Закон (ч. 9 ст. 30) предусматривает следующие виды ротации: внутри государственного органа; внутри органа местного самоуправления; между государственными органами; между органами местного самоуправления; между государственным органом и органом местного самоуправления. Деятельность по выработке предложений и реализации схем ротации служащих осуществляет служба управления персоналом государственного органа, органа местного самоуправления.

Отказ служащего от перевода в порядке ротации устанавливается Законом (п. 10 ч. 1 ст. 47) в качестве основания для освобождения от замещаемой должности по инициативе государственного органа.

Республика Молдова (РМ). В Законе РМ от 4 июля 2008 г. № 158-XVI «О государственной должности и статусе государственного служащего» понятие «ротация» не используется. В статье 48 Закона предусматривается перевод государственного служащего между различными органами публичной власти либо в составе одного и того же органа публичной власти как способ изменения служебных отношений.

Перевод осуществляется в интересах службы или по заявлению государственного служащего руководителем данного органа.

Перевод по заявлению государственного служащего осуществляется на государственную должность, равноценную занимаемой, или на низшую государственную должность после утверждения руководителем органа заявления о переводе государственного служащего, а в случае, когда перевод осуществляется между различными органами публичной власти, — после утверждения руководителем органа публичной власти, запрашивающего перевод.

Органам публичной власти предоставлено право объявлять государственные должности, подлежащие замещению в порядке перевода по заявлению.

Перевод может производиться только при условии, что подлежащий переводу государственный служа-

щий соответствует условиям, предусмотренным названным Законом.

Республика Таджикистан (РТ). В Законе РТ от 5 марта 2007 г. № 233 «О государственной службе» (ст. 26 (1)) понятие «ротация» используется применительно к перемещению руководящих кадров государственной службы. Целью такого перемещения является эффективное использование профессионального потенциала государственных служащих и предупреждение коррупционных явлений. Должностные перемещения государственных служащих производятся в соответствии с государственной или служебной необходимостью с учетом опыта руководящей и организаторской работы, квалификации, профессиональной подготовки и эффективности использования профессиональных возможностей. Замещение государственных должностей (кроме выборных) и должностей государственных служащих на уровне руководителей структурных подразделений государственных органов, а также органов исполнительной власти на местах производится, как правило, на основе кадрового резерва государственной службы (ст. 26).

Украина. В Законе Украины от 10 декабря 2015 г. № 889-ХІІІ «О государственной службе» понятие «ротация» не используется. Все необходимые перемещения государственных служащих обозначаются термином «перевод».

В соответствии со ст. 41 Закона государственный служащий может быть переведен без обязательного проведения конкурса на другую равнозначную или низшую вакантную должность:

в том же государственном органе, в том числе в другой местности (в другом населенном пункте), — по решению руководителя государственной службы;

в другом государственном органе, в том числе в другой местности (в другом населенном пункте), — по согласованному решению руководителей государственной службы в государственных органах.

Другая особенность такого перевода состоит в том, что государственный служащий, переведенный на должность без конкурса, не может быть назначен на более высокую должность государственной службы без проведения конкурса. Поскольку это перевод, а не назначение на другую должность, он осуществляется только с согласия государственного служащего с учетом его профессиональной подготовки и профессиональной компетентности.

Не допускается перевод в другую местность государственного служащего — беременной женщины или лица, являющегося единственным опекуном ребенка в возрасте до 14 лет, а также государственного служащего, который в установленном законодательством порядке признан лицом с инвалидностью. Не допускается такой перевод также в случае возникновения у государственного служащего особо важных личных или семейных обстоятельств.

В случае перевода государственного служащего на другую должность он имеет право на заработную плату, соответствующую должности, на которую он переведен. Перевод не рассматривается как поощрение и не должен быть скрытым наказанием.

Китайская Народная Республика (КНР). В государственных органах КНР процедура ротации регламентируется Законом от 27 апреля 2005 г. «О государственных служащих». Принципиальная особенность ротации в системе государственной службы КНР — ее всеобщий характер, т. е. ротация распространяется на все уровни власти¹⁵. В этом контексте опыт организации и правового обеспечения ротации государственных служащих КНР требует тщательного изучения и заимствования для формирования в системе гражданской службы России полноценного института ротации, отвечающего вызову времени.

В КНР ротация рассматривается как средство от застоя, от почивания государственных служащих на лаврах. Несущий принцип всей конструкции ротации — перемещение кадров из более развитых прибрежных регионов в менее благополучные — внутриконтинентальные. Ротация кадров осуществляется каждые пять лет. Руководит процессом ротации Министерство труда.

Для упрощения вертикальной ротации в КНР установлена низкая планка пенсионного возраста: 50 лет для женщин и 55 лет для мужчин. Достоинство такого порядка состоит в том, что низкая планка выхода на пенсию способствует омоложению кадров.

Ротация государственных служащих осуществляется внутри государственных административных органов, а также с привлечением работников других учреждений, предприятий и организаций. Ротация включает переводы на другие должности, перемещения по должности, назначение на замену должностей и «откомандирование для закалки» (направление государственных служащих на определенное время в низовые учреждения, предприятия или практические организации для замещения определенных должностей с сохранением их в штате своих учреждений).

Первый вариант предусмотрен системой ротации государственных служащих, а именно одной из ее форм — переводом на другую должность, что понимается как назначение работников извне в состав государственных административных органов для замещения руководящих должностей или неруководящих должностей на уровне помощника референта и вы-

ше, а также назначение государственных служащих на должности вне государственных административных учреждений.

Таким образом, перевод как форма ротации является как «входом», так и «выходом» из системы государственной службы, что является главным ее отличием от других форм ротации, где перемещения осуществляются только по должностям в рамках системы государственных административных органов. После перевода в государственный административный орган лицам сразу присваивается статус государственного служащего, а официальное назначение на должность осуществляется не по результатам испытательного срока, а после прохождения соответствующего курса подготовки, конкретное содержание и сроки которого определяются компетентным органом.

Ротация руководящих кадровых работников партийных и государственных органов регламентируется другим правовым актом — Положением о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов (далее — Положение).

Статья 52 гл. X Положения закрепляет в качестве объекта ротации следующие категории персонала названных органов: лица, перемещение которых проводится в связи со служебной необходимостью; лица, которым необходимо путем ротации обогатить руководящий опыт и повысить свой уровень руководства; лица, которые работают в одном месте или в одном органе довольно продолжительное время; лица, в отношении которых необходимо провести ротацию по другим причинам. Упор в осуществлении ротации делается на членов руководства местных партийных комитетов и правительств уездной ступени и выше, членов главного руководства части рабочих органов комиссий по проверке дисциплины, народного суда, народной прокуратуры и партийных комитетов, правительств.

Согласно п. 5 ст. 63 гл. XII Положения при подборе и назначении руководящих кадровых работников партийных и государственных органов необходимо строго исполнять все установки Положения и соблюдать дисциплину, в частности, нельзя отвергнуть и не исполнять постановление вышестоящей инстанции о перемещении или ротации руководящего кадрового работника.

Статья 64 Положения предусматривает, что в отношении лиц, которые, не имея на то правильных доводов, отвергают и не подчиняются организационному перемещению кадрового работника или постановлению о его ротации, применяется согласно закону мера увольнения с должности на месте или понижения в должности.

Члены руководства местных партийных комитетов и правительств, проработавшие на одной должности полные 10 лет, подлежат ротации. Относитель-

¹⁵ Как отмечается в литературе, принцип всеобщности ротации характерен для многих восточноазиатских стран, в том числе Сингапура, Тайваня, Индии и других стран. См.: *Зенков М. Ю.* Зарубежный опыт управления: государственная служба: учеб. пособие. Новосибирск, 2004. С. 40, 44—45; *Кипер Н., Якуб И.* Механизм ротации в системе государственной службы (по материалам Китайской Народной Республики и Японии) // *Administrarea publică*. 2016. № 4.

но ротации членов руководства в национальных автономных районах необходимо руководствоваться другим постановлением. В отношении лиц, занимающих ключевые руководящие посты в партийных и государственных органах в тождественных национальных автономных районах (ведомствах), ротация осуществляется в разное время и с переменой места.

Руководящие кадровые работники в ранге заведующего отделом внутреннего механизма партийных и государственных органов, работающие на одной и той же должности довольно длительное время, должны проходить ротацию или менять занимаемый пост.

Ротация может осуществляться между районами, органами, местами и ведомствами, партийными и государственными органами, с одной стороны, и предприятиями государственной собственности и практическими организациями — с другой, а также между прочими общественными организациями.

Кадровые работники, проходящие ротацию, после получения уведомления о переходе на другой пост должны вступить в должность в установленный партийным комитетом (партийной группой руководства) или организационным отделом (ведомством кадров) ограниченный срок. Члены руководства местных партийных комитетов и правительств должны в основном находиться на посту один полный срок¹⁶.

Япония. Определенный интерес представляет система ротации кадров, принятая в Японии. Основные критерии регулирования ротации государственных служащих в японском государстве предусмотрены в Законе от 21 октября 1947 г. № 120 «О государственных публичных должностных лицах». В Законе ротация рассматривается как часть системы переподготовки и повышения квалификации, предполагает перемещение служащих по горизонтали и вертикали и охватывает государственных служащих всех уровней. Механизм предельно прост и ясен: государственный служащий поступил на государственную службу и, прежде чем занять должность более высокого уровня, в обязательном порядке обязан пройти через ряд низших должностей одинакового уровня, но с разными функциональными обязанностями.

Особой спецификой обладает японская система пожизненного найма, связанная с наймом и адаптацией молодых работников. Система пожизненного

найма означает, что служащий, всю жизнь проработавший в одном органе исполнительной власти, постепенно продвигается вверх по служебной лестнице. При этом независимо от образования (средняя школа или университет) работник начинает карьеру с низшей должности и на одном месте более двух-трех лет не задерживается. Как правило, после нескольких (двух-трех) перемещений по горизонтали следует ротация по вертикали, т. е. повышение в должности, перевод на более высокооплачиваемую службу.

С учетом пожеланий перевод служащих осуществляется, как правило, один раз в три года — как внутри организации, так и в центральные министерства, а также в местные отделения. Благодаря такой системе служащий обучается и приобретает умения и навыки по различным направлениям служебной деятельности. Ротация способствует всестороннему развитию, приобретению знаний и навыков исполнения разнообразных служебных обязанностей, является хорошим способом подготовки «генералистов» — служащих с обширными знаниями и расширенными навыками работ в разных сферах государственного управления. В том случае, когда ответственный пост становится вакантным, не приглашая никого со стороны, на пост продвигают служащего, имеющего богатый опыт работы, например внутри департамента или министерства, с учетом его стажа и возраста.

Естественно, при такой ротации служащие получают значительный опыт выполнения различных служебных обязанностей, выявляются активность и способности работников к тому или иному виду деятельности для эффективного использования их знаний и умений. Последовательная смена профессиональных обязанностей, поочередное пребывание в той или иной должности проводятся с целью освоения работником смежных профессий, различных функций, специфики и технологии принятия решений, в том числе управленческих.

В этом контексте ротация кадров в Японии используется как метод снижения монотонности, рутинности труда, обогащения содержания профессиональной деятельности за счет большего разнообразия функций, как один из факторов карьерной мотивации к службе. Таким образом, прилагаются усилия для подготовки сотрудников с широким кругозором, формирующимся благодаря накоплению разнообразного опыта практической работы в результате ротации кадров, что позволяет решать проблемы взаимозаменяемости в государственном органе и текучести кадров в системе государственной службы в целом¹⁷.

При возникновении вакантной должности сотрудник продвигается внутри департамента. Даже если речь идет о самой высокой руководящей должности, то ее займет лишь тот, кто хорошо знает направления

¹⁶ Как видно, в Китае при замещении государственных должностей применяется законодательно закреплённая ротация кадров. С учетом длительности и положительных результатов применения в Китае данной кадровой технологии этот опыт может быть интересен при подготовке нормативных правовых актов, регламентирующих ротацию кадров государственной гражданской службы в Российской Федерации, в части понимания сущности ротации кадров, ее целей, задач и условий проведения. При этом целесообразно обратить особое внимание на минимальные и максимальные сроки нахождения на государственной должности и проведения ротации.

¹⁷ См.: Кунер Н., Якуб И. Указ. соч. С. 15.

работы и специфику отношений в данном коллективе. Ясно, что такими знаниями легче всего овладеть при системе пожизненного найма. Следовательно, задача ротации — готовить будущих руководителей внутри департаментов. В таких условиях служащие должны не только хорошо знать свою текущую служебную работу, но и постоянно повышать способность выполнения работы, например в масштабе департамента, учитывая перспективу самим стать руководителями. В этом заключается одна из причин необходимости постоянного проведения обучения, целью которого является подготовка кадров и повышение квалификации до ожидаемого уровня государственного органа. Именно в этом смысле система ротации государственных служащих Японии является частью системы обязательного непрерывного профессионального обучения, переподготовки и повышения квалификации, предполагающей перемещение служащих по горизонтали и вертикали каждые два-три года. Согласия работника при этом не требуется, за исключением случаев, связанных со сменой места жительства.

Содержание института ротации по российскому законодательству

Правовая основа. Политико-юридическую основу развития института ротации в системе государственной гражданской службы на ближайшие годы определяет Указ Президента РФ от 24 июня 2019 г. № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019—2020 годы». В соответствии с Указом институт ротации надлежит развивать в рамках: совершенствования порядка назначения на должности гражданской службы, стимулирования гражданских служащих к повышению эффективности своей профессиональной деятельности, освоения новых форм профессионального развития и др., и соответственно, должно быть завершено создание его нормативно-правовой базы.

В настоящее время институт ротации государственных гражданских служащих имеет сложную, противоречивую и пробельную правовую основу. Базовые нормы о ротации в системе государственной службы Российской Федерации в целом предусмотрены в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — Закон № 58-ФЗ), в системе гражданской службы в целом — в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон № 79-ФЗ), в системе гражданской службы в Министерстве иностранных дел РФ — в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» (далее — Закон № 205-ФЗ); гражданских служащих в системе органов внутренних дел — в Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в

органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 342-ФЗ). В законодательстве о военной службе в настоящее время нет положений, регламентирующих перемещение военнослужащих в порядке ротации. В целях выполнения требований Закона № 58-ФЗ (ст. 11) о функционировании института ротации в системе государственной службы РФ необходимо внести в Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее — Закон № 53-ФЗ) (ст. 32, 44, 51)¹⁸ соответствующие изменения, предусматривающие установление института ротации на военной службе.

Отношения, связанные с организацией и осуществлением ротации в системе гражданской службы, регламентируются также указами и распоряжениями Президента РФ¹⁹, постановлениями Правительства РФ²⁰ и ведомственными нормативными правовыми актами²¹.

¹⁸ В публикациях рассматривается и иной вариант решения этого вопроса. Перевод военнослужащих в порядке ротации можно регламентировать в проекте федерального закона «О военной службе Российской Федерации». Однако законопроект разрабатывается уже на протяжении многих лет и перспективы его принятия не ясны.

¹⁹ Наиболее важными являются: указы Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» и от 20 марта 2017 г. № 120 «Об утверждении Положения о порядке согласования кандидатур для назначения на должности федеральной государственной службы и кандидатур для назначения (утверждения) на иные должности в пределах федерального округа с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе»; распоряжение Президента РФ от 3 сентября 2017 г. № 303-рп «Об утверждении перечня должностей, кандидатуры для назначения (утверждения) на которые подлежат согласованию с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе».

²⁰ См. постановления Правительства РФ от 11 августа 2007 г. № 514 «О порядке и условиях возмещения расходов, связанных с переездом федерального государственного гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе федерального государственного гражданского служащего в другой федеральный государственный орган», от 27 октября 2012 г. № 1103 «Об обеспечении федеральных государственных гражданских служащих, назначенных в порядке ротации на должность федеральной государственной гражданской службы в федеральный государственный орган, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации, служебными жилыми помещениями и о возмещении указанным гражданским служащим расходов на наем (поднаем) жилого помещения».

²¹ См. приказ МИД России от 14 мая 2013 г. № 7016 «Об утверждении Положения о порядке ротации дипломатиче-

Ошибочным является мнение о том, что «на гражданской службе в России существует две системы ротации гражданских служащих: общая — для всех гражданских служащих... и специальная — для гражданских служащих МИД России»²². Государственная гражданская служба является единым видом государственной службы, а институт ротации в ее системе является единым и не распадается на составные части. Условия, цели, принципы, порядок, виды и ресурсная база ротации в системе гражданской службы являются едиными и основываются на общей правовой базе — федеральных законах № 58-ФЗ и № 79-ФЗ.

Правовое регулирование отношений ротации в системе гражданской службы дополняется иными актами, соответствующими базовым актам, отражая специфику прохождения гражданской службы дипломатическими служащими, гражданскими служащими органов внутренних дел, таможенных органов, контрольно-надзорных и других органов. Но эта «дополнительность» не расщепляет институт ротации, а обогащает его необходимыми деталями, делает его более полным, гибким и адаптивным к задачам и целям соответствующей сферы государственной деятельности.

Цели ротации. Ротация проводится «в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции» (ч. 1 ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ). В более конкретизированном виде цели ротации гражданских служащих определяются как «...изменение содержания должностных обязанностей гражданского служащего и (или) круга лиц, с

которыми гражданский служащий взаимодействует...» (Методические рекомендации, п. 2.3). В данном определении целей ротации акцент сделан на предупреждении коррупционных проявлений на гражданской службе.

В действительности диапазон целей, достигаемых при проведении ротации, является более широким. Их условно принято делить на две группы:

1) *организационные* — о них говорится в Законе № 79-ФЗ в общей форме. Это потребности и интересы гражданской службы и государственного органа: повышение эффективности и результативности деятельности гражданских служащих; формирование кадрового состава гражданской службы; повышение «универсальности» гражданских служащих и активизация их служебно-профессионального продвижения; профилактика коррупционного поведения, в том числе предотвращения конфликта интересов и предупреждения коррупционных правонарушений и др.;

2) *мотивационные*. В нормах базовых федеральных законов о государственной службе ротация рассматривается как приоритетное направление и основной способ формирования кадрового состава государственной службы²³.

В контексте указанных положений законов цели ротации заключаются в систематическом и организованном овладении гражданскими служащими ценностными, устойчивыми чертами и качествами, определенными компетенциями и интеллектуальными навыками, необходимыми им для эффективной служебной деятельности и должностного роста.

В настоящее время актуальное значение приобретает «повышение квалификации граждан и особенно госслужащих в сфере цифровизации в рамках экономических, юридических и технических программ обучения»²⁴. Ротация кадров между частным сектором и государственной службой предполагает освоение госслужащими компетенций и навыков и по другим актуальным направлениям: управление изменениями, развитие рыночной ориентации, проектный менеджмент и др.

Генеральный прокурор РФ Ю. Я. Чайка подчеркивает: «Ротация кадров является не только мощным инструментом распространения передового опыта управленческой деятельности, укрепления служебной дисциплины, но и эффективной мерой противодействия коррупции»²⁵.

Принципы ротации. Это основные юридические требования, которые должны соблюдаться при на-

ских работников Министерства иностранных дел Российской Федерации», приказы Минтруда России от 21 декабря 2012 г. № 616н «Об утверждении методики определения предельной стоимости найма (поднайма) 1 кв. метра общей площади жилого помещения, применяемой для расчета размера возмещения расходов на наем (поднаем) жилого помещения федеральным государственным гражданским служащим, назначенным в порядке ротации на должность федеральной государственной гражданской службы в федеральный государственный орган, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации» и от 6 июля 2017 г. № 554н «Об утверждении предельной стоимости найма (поднайма) 1 кв. метра общей площади жилого помещения на 2018 год, применяемой для расчета размера возмещения расходов на наем (поднаем) жилого помещения федеральным государственным гражданским служащим, назначенным в порядке ротации на должность федеральной государственной гражданской службы в федеральный государственный орган, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации», а также аналогичные приказы на последующие годы; Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих, утвержденные Минтрудом России 18 сентября 2018 г.

²² Ковтков Д. И. Указ. соч. С. 18.

²³ См. ст. 11 Федерального закона № 58-ФЗ, ст. 60¹ Федерального закона № 79-ФЗ.

²⁴ Тихомиров Ю. А. Влияние цифровизации на компетенцию федеральных органов исполнительной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 12. С. 90—94.

²⁵ URL: http://actualcornrntent.ru/chayka_rotatsiya_kadrov_effektivtsii.html?PACE%5=28.PACE%2=3.

значении гражданских служащих на иные должности гражданской службы, включенные в перечень должностей, подлежащих ротации. Принципы имеют ценностное значение для правового регулирования института ротации в системе гражданской службы в целом. Они конкретизируют задачи ротации и выражают специфику нормативно-правового оформления данного института. В системе гражданской службы ротация осуществляется в соответствии со следующими нормативно определенными принципами:

1) *планомерность*. Ротация гражданских служащих проводится в плановом порядке. План проведения ротации федеральных гражданских служащих утверждается руководителем федерального государственного органа. Форма плана проведения ротации и порядок его утверждения устанавливаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (ч. 3 ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ). План проведения ротации должен поддерживаться в актуальном состоянии;

2) *согласованность*. Ротация федерального гражданского служащего, замещающего должность федеральной гражданской службы в федеральном органе исполнительной власти или его территориальном органе либо в другом федеральном государственном органе, в иной федеральный орган исполнительной власти или его территориальный орган либо в другой федеральный государственный орган проводится по согласованию между руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти и (или) других федеральных государственных органов, наделенными полномочиями назначать на должность федеральной гражданской службы, по которой проводится ротация, и освобождать от такой должности. Ротация федерального гражданского служащего в федеральный орган исполнительной власти, находящийся в ведении федерального министерства, или в территориальный орган такого федерального органа исполнительной власти подлежит согласованию также с федеральным министром (ч. 4 ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ).

При назначении гражданских служащих в порядке ротации на должности руководителей территориальных органов их кандидатуры подлежат согласованию также с высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в установленном порядке²⁶;

3) *финансовая и материальная обеспеченность*. Мероприятия по осуществлению ротации на гражданской службе в федеральных государственных органах обеспечиваются бюджетными ассигнованиями, предусмотренными федеральным государственным органам в федеральном бюджете. Федеральные государственные гражданские служащие, назначен-

ные в порядке ротации на должность государственной гражданской службы в федеральный орган исполнительной власти, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации, обеспечиваются служебными жилыми помещениями, им возмещаются все расходы на наем (поднаем) жилого помещения²⁷, а также расходы, связанные с переездом федерального государственного гражданского служащего и членов его семьи в другую местность²⁸;

4) *подотчетность*. Организация ротации и документационное, методическое и иное обеспечение ее проведения осуществляются структурным подразделением федерального органа исполнительной власти по вопросам государственной службы и кадров (далее — кадровая служба) под непосредственным контролем представителя нанимателя.

Кадровая служба ежегодно не позднее 1 февраля года, следующего за отчетным, представляет руководителю федерального органа исполнительной власти отчет о проведении ротации в прошедшем календарном году.

Ротационные должности. В соответствии с ч. 2 ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих, включаются все должности гражданской службы категории «руководители», исполнение должностных обязанностей по которым связано с осуществлением контрольных или надзорных функций, предусмотренные штатными расписаниями всех территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контрольные и надзорные функции²⁹.

Определение в территориальных органах должностей категории «руководители», исполнение должностных обязанностей по которым связано с осуществлением контрольных или надзорных функций, осуществляется на основе анализа законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих функции и полномочия соответствующего федерального органа исполнительной власти и регулирующих порядок их реализации, положений о федеральном органе исполнительной власти, его территориальных органах, самостоятельных структурных подразделениях территориального органа, административных регламентов осуществления федеральным органом исполнительной власти

²⁷ См. постановление Правительства РФ от 27 октября 2012 г. № 1103.

²⁸ См. постановление Правительства РФ от 11 августа 2007 г. № 514.

²⁹ Перечень ротационных должностей формируется в соответствии с разд. 11 Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденного Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574. Указанный раздел включает должности главной и ведущей группы должностей федеральной государственной гражданской службы.

²⁶ См. Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773.

государственных функций по контролю (надзору), должностных регламентов по должностям гражданской службы в территориальных органах федерального органа исполнительной власти.

Перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация в территориальных органах федерального органа исполнительной власти, утверждается:

в федеральном органе исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ или Правительство РФ (его территориальных органах), — руководителем федерального органа исполнительной власти³⁰;

федеральном органе исполнительной власти, находящемся в ведении федерального министерства (его территориальных органах), — руководителем федерального органа исполнительной власти по согласованию с федеральным министром³¹.

Нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти об утверждении перечня должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация, подлежит направлению в Министерство юстиции РФ на государственную регистрацию.

Перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация, подлежит актуализации в случае введения в штат территориальных органов ранее предусмотренных штатным расписанием этих органов должностей гражданской службы категории «руководители», содержащихся в разд. 11 Реестра, и отнесения к должностным обязанностям по этим должностям функций в сфере контроля (надзора)³².

³⁰ См. приказ МВД России от 20 мая 2015 г. № 614 «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 Минкультуры России от 22 мая 2014 г. № 866 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Министерства культуры Российской Федерации, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих».

³¹ См., например, приказ Росприроднадзора от 11 сентября 2018 г. № 360 «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 ФАС России от 15 марта 2016 г. № 229/16 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной антимонопольной службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих».

³² Перечень должностей гражданской службы категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, по которым должна преду-

На сегодняшний день перечень ротационных должностей гражданской службы остается открытым.

Часть 2² ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ устанавливает возможность ротации гражданских служащих:

в федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, — по утверждаемым Президентом РФ перечням должностей гражданской службы, сформированным на основе предложений этих федеральных органов исполнительной власти;

федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, — по утверждаемым Правительством РФ перечням должностей гражданской службы, сформированным на основе предложений этих федеральных органов исполнительной власти;

других федеральных государственных органах — по утверждаемым Президентом РФ перечням должностей гражданской службы, сформированным на основе предложений руководителей этих федеральных государственных органов, в порядке, установленном Президентом РФ.

В силу императивных положений ч. 2 ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ ротация осуществляется только в отношении гражданских служащих, замещающих должности, включенные в перечень ротационных должностей, в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и (или) надзорные функции.

До принятия перечисленных в ч. 2² ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ нормативных правовых актов ротация гражданских служащих иных федеральных органов исполнительной власти, не осуществляющих контрольные и (или) надзорные функции, и иных федеральных государственных органов пока не проводится.

Перечень должностей гражданской службы субъекта РФ, по которым предусматривается ротация гражданских служащих субъекта РФ, и план проведения ротации гражданских служащих субъекта РФ утверждаются нормативными правовыми актами субъекта РФ.

Закон № 79-ФЗ предоставил субъектам РФ дискреционные полномочия на определение должностей, подлежащих включению в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих субъекта РФ, и не установил, что такой перечень формируется с учетом соответствующего перечня должностей федеральной государственной службы.

смаиваться ротация гражданских служащих в случае, если исполнение должностных обязанностей по этим должностям связано с осуществлением контрольных или надзорных функций, приведен в приложении 1 Методических рекомендаций по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих.

Положения о ротации гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители», наделенных контрольными и надзорными полномочиями, согласно Закону № 79-ФЗ (ст. 60¹) относятся только к территориальным органам федеральных органов власти.

Таким образом, вопросы, связанные с организацией и проведением ротации в субъектах РФ, в том числе ее законодательным закреплением, каждый субъект РФ решает самостоятельно, учитывая при этом, что нормативные правовые акты субъектов РФ не должны противоречить актам более высокой юридической силы (актам федерального законодательства).

Как отмечают отечественные исследователи, законодательство в сфере ротации субъектов РФ весьма разнородно как по количеству нормативных правовых актов, так и по содержанию соответствующих норм. А. С. Мурашкина дает классификацию состояний развития законодательства в сфере ротации в 85 субъектах РФ, условно выделяя пять групп³³. В некоторых субъектах РФ и на сегодняшний день отсутствуют нормативные акты о ротации.

Анализ нормативных актов и планов ротации некоторых субъектов РФ³⁴ показывает, что в перечни должностей гражданской службы, подлежащих рота-

ции, также включаются должности, относящиеся к категории «руководители», наделенные контрольными и надзорными полномочиями, что соответствует на сегодняшний день федеральному законодательству.

Виды ротации. В настоящее время Законом № 79-ФЗ (ст. 60¹) предусмотрена только горизонтальная ротация. Она представляет собой назначение гражданского служащего на равнозначную или иную должность гражданской службы в другое структурное подразделение (ротация внутриведомственная) того же государственного органа или в другой государственный орган (ротация межведомственная). Горизонтальная ротация направлена на смену профессиональных компетенций, различных функций, специфики и технологии принятия решений, в том числе управленческих. В процессе горизонтальной ротации гражданский служащий овладевает новыми знаниями, навыками, что является основой для дальнейшей ротации, но уже, возможно, и по вертикали. Часть 2 ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ определяет обязательность ротации гражданских служащих, замещающих в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, должности гражданской службы категории «руководители», исполнение должностных обязанностей по которым связано с выполнением контрольных или надзорных функций. Ротация гражданских служащих проводится в пределах одной группы должностей гражданской службы, по которым установлены должностные оклады в размерах не ниже размеров должностных окладов по ранее замещаемым должностям гражданской службы, с учетом уровня квалификации, специальности, направления подготовки, стажа гражданской службы или работы по специальности, направления подготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы.

Таким образом, Закон № 79-ФЗ предусматривает проведение только горизонтальной ротации — назначение гражданских служащих в порядке ротации проводится только в пределах одной иерархической группы должностей.

Точка зрения, согласно которой под ротацией гражданских служащих понимается назначение на вышестоящую должность, понижение в должности³⁵ в том же государственном органе, либо в другом государственном органе — вертикальная ротация — не основана на законе³⁶.

В Методических рекомендациях по организации ротации федеральных государственных гражданских

³³ См.: Мурашкина А. С. Развитие института ротации на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации // Аналитический портал «Отрасли права». URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--plai/article/24406>.

³⁴ См., например, постановления Правительства Хабаровского края от 24 декабря 2012 г. № 458-пр «Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы Хабаровского края, по которым предусматривается ротация государственных служащих Хабаровского края» и № 460-пр «Об утверждении Плана проведения ротации государственных гражданских служащих Хабаровского края»; губернатора Амурской области от 20 сентября 2013 г. № 271 «Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы Амурской области, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих области»; губернатора Тюменской области от 7 декабря 2012 г. № 169 «О некоторых вопросах ротации в государственных органах Тюменской области»; губернатора Ленинградской области от 19 сентября 2018 г. № 58-пг «Об утверждении Перечня должностей, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих Ленинградской области в органах исполнительной власти Ленинградской области, Плана проведения ротации государственных гражданских служащих Ленинградской области в органах исполнительной власти Ленинградской области на период до 2022 года и о признании утратившими силу отдельных постановлений Губернатора Ленинградской области»; указ губернатора Пермского края от 6 августа 2013 г. № 86 «Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы Пермского края, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих Пермского края».

³⁵ См.: Ковтков Д. И. Указ. соч. С. 20.

³⁶ Такое толкование действующего законодательства подерживается и в литературе. См.: Солодов В. В., Михайлова Е. В. Ротация как механизм повышения эффективности правоохранительной службы Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 22. 2010. Март.

служащих (п. 7.11) подчеркивается, что любые назначения гражданского служащего на иную должность гражданской службы (назначение на вышестоящую должность гражданской службы, на равнозначную должность гражданской службы), осуществляемые вне порядка, установленного ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ, ротацией не являются.

Аналогичный вид ротации применяется и в отношении дипломатических работников МИД России. Согласно Положению о порядке ротации от 14 мая 2013 г. № 7016 дипломатические работники в порядке ротации направляются в загранучреждения на аналогичные или равноценные должности, а при их отсутствии с согласия дипломатического работника ему предоставляется другая должность федеральной государственной гражданской службы.

В целях противодействия коррупции на практике превалирует планомерная межведомственная горизонтальная ротация гражданских служащих по утвержденным перечням должностей, подлежащих ротации. Вместе с тем ротация во всех случаях повышает мотивацию гражданских служащих, способствует обмену положительным опытом, а также подготовке к назначению на вышестоящие должности, поскольку они приобретают разносторонний профессиональный опыт, увеличивая таким образом свой служебный потенциал.

В перспективе возможно введение и вертикальной ротации, которая представляет собой назначение гражданского служащего на вышестоящую должность государственной гражданской службы в том же государственном органе (ротация внутриведомственная) либо в вышестоящий государственный орган или нижестоящий государственный орган (ротация межведомственная). В зарубежной практике вертикальная ротация обычно следует после нескольких перемещений по горизонтали как в рамках ведомственной, так и межведомственной ротации.

Сроки прохождения службы на ротационной должности. В соответствии с ч. 6 ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ должность гражданской службы, на которую гражданский служащий назначается в порядке ротации, замещается на срок от трех до пяти лет (далее — период ротации)³⁷.

Таким образом, при назначении гражданского служащего (гражданина) на должность гражданской службы, по которой предусматривается ротация, с ним заключается срочный служебный контракт, срок действия которого должен находиться в диапазоне от трех до пяти лет³⁸.

На практике нередко возникает потребность в корректировке сроков проведения ротации отдельных гражданских служащих, установленных планом проведения ротации, в том числе при необходимости согласования дат переназначения на иные должности гражданских служащих в порядке ротации или оперативного замещения гражданским служащим в порядке ротации ставшей вакантной должности гражданской службы в ином территориальном органе.

В этом случае, руководствуясь положениями ч. 5 ст. 24 Закона № 79-ФЗ, следует учитывать, что при обоюдном согласии представителя нанимателя и гражданского служащего, замещающего ротационную должность гражданской службы на условиях срочного служебного контракта, срок действия данного контракта с учетом установленной предельной продолжительности ее замещения (пять лет) может быть изменен посредством заключения дополнительного соглашения к нему, содержащего новый срок его действия.

При этом продолжительность замещения одним и тем же гражданским служащим должности гражданской службы, по которой предусматривается ротация, не может превышать пяти лет.

Условия ротации. Это те фактические обстоятельства, имеющие юридическое значение, исключительно при наличии которых и могут назначаться гражданские служащие на иные должности гражданской службы в порядке ротации. При назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке ротации должны учитываться: уровень его квалификации, специальность, направление подготовки, стаж гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки³⁹.

числении срока замещения должности гражданской службы в порядке ротации.

³⁹ Согласно взаимосвязанным положениям ст. 12, 21, 47 Закона № 79-ФЗ граждане РФ вправе поступать на гражданскую службу, а гражданские служащие могут замещать должности гражданской службы при условии соответствия квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, а также при наличии соответствующего решения представителя нанимателя — к специальности, направлению подготовки. В 2016 г. в Законе № 79-ФЗ реализован подход, в соответствии с которым квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы устанавливаются в соответствии с областью и видом профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, которые по содержанию отражают отраслевую структуру экономики и государственного управления. В порядке реализации положений ч. 8 ст. 12 Закона № 79-ФЗ об оказании государственным органам методологической помощи Минтрудом России разработан и поддерживается в актуальном состоянии Справочник квалификационных требований к специальностям, направле-

³⁷ О сроке уведомления государственного гражданского служащего о предстоящем назначении на другую должность государственной гражданской службы в порядке ротации см. Федеральный закон от 11 декабря 2018 г. № 461-ФЗ.

³⁸ Периоды временной нетрудоспособности гражданского служащего, нахождения его в ежегодном оплачиваемом отпуске, отпуске по беременности и родам учитываются при ис-

Гражданский служащий не может быть назначен в порядке ротации на должность гражданской службы, размер должностного оклада по которой ниже размера должностного оклада по замещаемой этим гражданским служащим должности гражданской службы (ч. 5 ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ).

В течение последнего года действия срочного служебного контракта с гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы в порядке ротации, 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 гражданского служащего на другую должность гражданской службы в порядке ротации с указанием условий служебного контракта по новой должности гражданской службы (ч. 7 ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ).

Хотя в Законе № 79-ФЗ (ч. 7¹ ст. 60¹) и предусмотрено, что назначение гражданского служащего в порядке ротации на должность гражданской службы в другом государственном органе осуществляется с его письменного согласия (в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 33 данного Закона), тем не менее такой перевод гражданского служащего является обязательным. Такой вывод следует из положений ч. 8 ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ, согласно которой гражданский служащий, замещающий ротационную должность, о чем указано в его служебном контракте, может отказаться от замещения иной должности гражданской службы в порядке ротации только в двух случаях:

при наличии у него заболевания, в связи с которым замещение должности гражданской службы в порядке ротации противопоказано по состоянию здоровья гражданского служащего в соответствии с медицинским заключением;

в связи с невозможностью проживания членов семьи гражданского служащего в местности, куда гражданский служащий назначается в порядке ротации, в соответствии с заключением федерального учреждения медико-социальной экспертизы или медицинским заключением⁴⁰.

Установленный порядок вполне согласуется с практикой зарубежных государств, в законодательстве которых предусматривается ротация гражданских служащих, проводимая с согласия гражданского служащего или без такового.

ниям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.

⁴⁰ Согласно внесенным изменениям в Положение о Министерстве здравоохранения Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 6 апреля 2019 г. № 412) Минздрав России устанавливает перечень заболеваний, препятствующих проживанию гражданского служащего и членов его семьи в местности, куда он направлен в порядке ротации.

Отказ гражданского служащего без уважительной причины от предложенной для замещения должности гражданской службы в порядке ротации в том же или другом государственном органе — основание для расторжения контракта с гражданским служащим по инициативе нанимателя и увольнения его с гражданской службы (ч. 9 ст. 60¹ Закона № 79-ФЗ).

Аналогичный порядок действует и в системе МИД России (ст. 11 Закона № 205-ФЗ). Отказ дипломатического работника без уважительной причины от направления в порядке ротации на работу в загранучреждение МИДа России является основанием для расторжения служебного контракта с сотрудником дипломатической службы по инициативе нанимателя⁴¹.

При назначении гражданского служащего на должность гражданской службы в порядке ротации гражданскому служащему в соответствии с Законом № 79-ФЗ (подп. 9¹—9² ч. 1 ст. 52) предоставляются социально-бытовые и экономические гарантии:

возмещение расходов, связанных с переездом государственного служащего и членов его семьи к месту службы в другой государственный орган, за счет средств государственного органа, в который служащий направляется в порядке ротации;

возмещение расходов, связанных с переездом государственного служащего и членов его семьи после окончания срочного служебного контракта о замещении должности государственной службы в порядке ротации и увольнения с государственной службы в другую местность за счет средств государственного органа, в котором гражданский служащий замещал последнюю должность государственной службы;

предоставление жилого помещения по новому месту службы, а при отсутствии по новому месту службы служебного жилого помещения — возмещение расходов за наем жилого помещения;

⁴¹ По существу тождественный порядок ротации должностей гражданской службы действует и в системе органов внутренних дел. Согласно ст. 12 Закона № 342-ФЗ сотрудник органов внутренних дел может быть переведен в порядке ротации по решению Президента РФ, руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя на иную равнозначную должность в той же местности, а при невозможности такого перевода — на иную равнозначную должность в другую местность. В случае отказа без уважительных причин от перевода в порядке ротации сотрудник с его согласия может быть переведен на нижестоящую должность в той же местности, а в случае отказа — уволен со службы в органах внутренних дел. Перечень должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах МВД России, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих, утвержден приказом МВД России от 20 мая 2015 г. № 614.

медицинское обеспечение по новому месту прохождения государственной службы⁴².

В настоящее время институт ротации в системе государственной гражданской службы Российской Федерации является формирующимся. Содержание института ротации государственных гражданских служащих в будущем несомненно претерпит ряд изменений. Столь сложный механизм перемещения кадров не может успешно применяться без тщательно разработанной и продуманной системы правовых норм. В нормативном порядке надо дать четкое определение понятию «ротация», установить ее цели, задачи и принципы, регламентировать виды, формы и сроки проведения. Для эффективного осуществления ротации необходима система государственных гарантий и компенсаций, создание благоприятных условий гражданской службы, защиты прав и законных интересов гражданских служащих⁴³.

Изменения могут коснуться также видов ротации. Возможна ротация между видами государственной службы, структурная ротация между гражданскими и муниципальными служащими, между гражданскими служащими и управленцами из предпринимательских структур. Изменения, очевидно, должны коснуться и перечня ротационных должностей.

Возможность расширения перечня ротационных должностей предусмотрена в Законе № 79-ФЗ. Напомним, что согласно ст. 60¹ Закона ротация по иным должностям федеральной гражданской службы, включенным в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, может проводиться

⁴² См. также постановления Правительства РФ от 11 августа 1007 г. № 514 и от 27 октября 2012 г. № 1103.

⁴³ Прохождение службы в порядке ротации регулируется также нормами гл. 53 Трудового кодекса РФ, которыми устанавливаются порядок и условия заключения срочного трудового договора на период ротации, условия труда и отдыха. В соответствии с принципами трудового права, а также ч. 4 ст. 26 Закона № 79-ФЗ служебный контракт не может ухудшать условия прохождения государственной службы и ущемлять права государственного служащего, установленные Трудовым кодексом РФ, Законом № 79-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Герш М. В. Ротация кадров // Отдел кадров коммерческой организации. 2013. № 12.
- Государственная служба. Энциклопедический словарь / под общ. ред. В. К. Егорова, И. Н. Барцица. М., 2008.
- Государственная служба: управление кадрами: сб. науч. статей / под науч. ред. Д. А. Буташина, А. В. Сороко. М., 2016.
- Доработка законопроекта и экспертные мнения — подробности совещания у Лукашенко по госслужбе 22 января 2019 г. URL: <https://www.belta.by/president/view/dorabotka-zakonoproekta-i-ekspertnija-podrobnosti-soveschaniya-u-lukashenko-po-gossluzhbe-333623-2019/>.
- Зенков М. Ю. Зарубежный опыт управления: государственная служба: учеб. пособие. Новосибирск, 2004.
- Калинин Г. И. Ротация государственных гражданских служащих. Проблемы. Вопросы. Нормативно-правовые проблемы осуществления // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 10.
- Кипер Н., Якуб Н. И. Механизм ротации в системе государственной службы (по материалам Китайской Народной Республики и Японии) // *Administrarea publică*. 2016. № 4.
- Ковтков Д. И. Ротация гражданских служащих // Законодательство и экономика. 2016. № 9.

по утвержденным Президентом РФ перечням должностей федеральной гражданской службы, сформированным на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и по утвержденным Правительством РФ перечням должностей федеральной гражданской службы, сформированным на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

Пока такого рода перечни не утверждены ни Президентом РФ, ни Правительством РФ. В новые перечни ротационных должностей должны быть, в первую очередь, включены должности гражданской службы центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти, связанных с выполнением контрольно-надзорных функций. Их отсутствие в существующих перечнях ротационных должностей является известным нонсенсом.

Отечественные исследователи рекомендуют более радикальный подход к формированию перечня ротационных должностей, а именно: «... создание системы ротации государственных служащих, в чьи функции входят прямые контакты с физическими и юридическими лицами, занимающимися предпринимательской или иной не запрещенной законом экономической деятельностью»⁴⁴. С позиций противодействия коррупции такой подход, очевидно, оправдан, но не может рассматриваться как приоритетное направление формирования кадрового состава гражданской службы в государственных органах.

Общее направление совершенствования института ротации государственных гражданских служащих видится в более широком и интенсивном использовании апробированных в мировой практике технологий ротации, что, несомненно, будет способствовать как профессиональному развитию гражданских служащих, так и повышению эффективности гражданской службы и противодействию коррупции в стране.

⁴⁴ Пресняков М. В. Приоритетные направления формирования кадрового состава государственной гражданской службы // *Гражданин и право*. 2011. № 8. С. 7—15.

- Мурашкина А. С. Развитие института ротации на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации // Аналитический портал «Отрасли права». URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/24406>.
- Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 3.
- Новая российская энциклопедия. Т. IV(1). М., 2015.
- Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999.
- Пресняков М. В. Приоритетные направления формирования кадрового состава государственной гражданской службы // Гражданин и право. 2011. № 8.
- Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012.
- Солодов В. В., Михайлова Е. В. Ротация как механизм повышения эффективности правоохранительной службы Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 22. 2010. Март.
- Сороко А. Механизмы ротации кадров // Кадровик. Кадровый менеджмент (управление персоналом). 2012. № 8.
- Терехин А. М. Ротация федеральных государственных гражданских служащих: отдельные дефекты правотворчества и проблемы правоприменения, пути их решения. Право в Вооруженных Силах // Военно-правовое обозрение. 2016. № 5.
- Тихомиров Ю. А. Влияние цифровизации на компетенцию федеральных органов исполнительной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 12.
- Хабриева Т. Я., Тиунов О. И., Кашепов В. П. и др. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / отв. ред. О. И. Тиунов. М., 2013.
- Цирин А. М., Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В. Оценка коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти: метод. пособие. М., 2019.
- Цирин А. М., Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В. Роль Группы государств против коррупции (GRECO) в имплементации международных антикоррупционных стандартов и национальное право стран-участников // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1.
- Энциклопедия государственного управления в России: в 4 т. / под общ. ред. В. К. Егорова; отв. ред. И. Н. Барциц. Т. IV. Ч. 1. М., 2006.

REFERENCES

- Combating corruption in Federal Executive bodies. Ed. by A. F. Nozdrachev. Moscow, 2012. 184 p. (In Russ.)
- Encyclopedia of public administration in Russia. Ed. by V. K. Yegorov, I. N. Bartsits. Vol. IV. Part 1. Moscow, 2006. 552 p. (In Russ.)
- Gersh M. V. Personnel rotation. *Otdel kadrov kommercheskoy organizatsii*, 2013, no. 12, pp. 20—26. (In Russ.)
- Kalinin G. I. Rotation of civil servants. The gaps. The questions. Legal problems of implementation. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2013, no. 10. (In Russ.)
- Khabrieva T. Y., Tiunov O. I., Kashapov V. P. et al. Legal mechanisms of the implementation of the anti-corruption conventions. Ed. by O. I. Tiunov. Moscow, 2012. 288 p. (In Russ.)
- Kiper N., Yakub I. Rotation mechanism in the public service (based on the materials of the people's Republic of China and Japan). *Administrarea publică*, 2016, no. 4, pp. 60—67. (In Russ.)
- Kovtkov D. I. Rotation of civil servants. *Zakonodatelstvo i ekonomika*, 2016, no. 9. (In Russ.)
- Murashkina A. S. Development of the institution of rotation in the civil service of the constituent entities of the Russian Federation. *Analytical portal "Branches of Law"*. Available at: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/24406>. (In Russ.)
- Naryshkin S. E., Khabrieva T. Y. Evaluation Mechanism of Anti-Corruption Standards of GRECO (legal comparative research). *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2011, no. 3, pp. 4—10. (In Russ.)
- New Russian encyclopedia. Vol. IV(1). Moscow, 2015. 958 p. (In Russ.)
- Nozdrachev A. F. Civil service: a textbook for the training of civil servants. Moscow, 1999. 592 p. (In Russ.)
- Presnyakov M. V. Priority directions of formation of personnel of the state civil service. *Grazhdanin i pravo*, 2011, no. 8. (In Russ.)
- Public service. Encyclopedic dictionary. Ed. by V. K. Yegorov, I. N. Bartsits. Moscow, 2008. 552 p. (In Russ.)
- Public service: personnel management. Ed. by D. A. Butashin, A. V. Soroko. Moscow, 2016. 224 p. (In Russ.)
- Revision of the draft law and expert opinions — details of Lukashenko's meeting on civil service on January 22, 2019. Available at: <https://www.belta.by/president/view/dorabotka-zakonoproekta-i-ekspertnija-podrobnosti-soveschaniya-u-lukashenko-po-gossluzhbe-333623-2019/>. (In Russ.)
- Solodov V. V., Mikhaylova Ye. V. Rotation as a mechanism for increasing the effectiveness of the law enforcement service of the Russian Federation. *E-journal. Public Administration*, iss. 22, 2010, March. (In Russ.)
- Soroko A. Mechanisms of personnel rotation. *Kadrovik. Kadrovyy menedzhment (upravlenie personalom)*, 2012, no. 8. (In Russ.)
- Terekhin A. M. Rotation of Federal public civil servants: separate defects of lawmaking and problems of law enforcement, ways of their decision. *Law in the Armed Forces. Voennopravovoe obozrenie*, 2016, no. 5. (In Russ.)
- Tikhomirov Yu. A. The impact of digitalization on the competence of Federal Executive bodies. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2018, no. 12. (In Russ.)
- Tsirin A. M., Truntsevskiy Yu. V., Sevalnev V. V. Assessment of corruption risks in Federal Executive bodies. Moscow, 2019. 112 p. (In Russ.)