

**МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
«Чувашский государственный университет имени И.Н.
Ульянова»**

**Юридический факультет
Кафедра публичного права**

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

**на тему: «Институт ротации в антикоррупционном
механизме на государственной службе: современное
состояние и перспективы развития»**

Выполнил:
студент группы ЮФ-11-16
направления подготовки
40.03.01 Юриспруденция
Сержантова Анастасия
Дмитриевна

Научный руководитель:
кандидат юридических наук,
доцент
Верещак Светлана Борисовна

Чебоксары 2020

СОДЕРЖАНИЕ

У	
ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. РОТАЦИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МЕХАНИЗМА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ.....	6
1.1. Антикоррупционная политика на государственной службе	6
1.2. Цели, сущность института ротации государственного служащего и его правовая основа.....	11
2. ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА РОТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО.....	22
2.1. Порядок осуществления ротации государственного гражданского служащего.....	22
2. 2. Проблемы осуществления ротации государственного гражданского служащего.....	34
2.3. Возможные пути совершенствования и перспективы развития института ротации государственного гражданского служащего.....	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	48
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	51
Приложение 1.....	57
Приложение 2.....	61

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В последние два десятилетия государством выбран курс на проведение реформирования, а также повышения эффективности функционирования системы органов исполнительной власти. Это обусловлено тем, что одним из приоритетных направлений государства является предотвращение коррупционных связей в органах исполнительной власти и совершенствование кадровой политики.

Одним из механизмов способных реализовать данные задачи является ротация гражданских служащих, которая проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции.

Институт ротации государственных гражданских служащих введен в российскую систему органов исполнительной власти относительно недавно и при его применении на практике возникают вопросы и определенные проблемы реализации. Практика вскрывает недостатки правового регулирования данного института и подсказывает направления совершенствования его правовой основы. В связи с этим тематика выпускной квалификационной работы выбрана исходя из необходимости изучения данного нововведения, анализа его эффективного действия, целей и сути института ротации, а также выделения возможных пробелов и способов их устранения.

Объектом исследования выступают правоотношения, которые возникают при применении института ротации к государственному гражданскому служащему.

Предметом исследования выступают правовые нормы, регулирующие антикоррупционный механизм ротации государственных гражданских служащих, практики их реализации, а также материалы правоприменительной практики в этой сфере.

Целью исследования является определение содержания ротации, её целей, выявление проблем реализации механизма, внесение предложений по совершенствованию института ротации государственного гражданского служащего в российском служебном праве.

Для достижения данной цели предполагается решить следующие **задачи**:

1. определение антикоррупционной политики государства, целей и содержания института ротации государственного служащего;

2. анализ правовой основы ротации государственных гражданских служащих;

3. рассмотрение порядка ротации государственного гражданского служащего;

4. выявления пробелов в законодательстве, которые влияют на практику применения института ротации и выдвижение предложений относительно их преодоления.

Методологическая основа исследования. Цели и задачи исследования определили его методы. Для получения научного результата использовался комплекс методов научного познания: формально-юридический, статистический методы, анализ и синтез, и другие методы.

Теоретическую основу исследования составили труды таких ученых, как: А.А. Белевич, Г.А. Борщевский,

В.И. Гладких, А.А. Дёмин, В.А. Кондрашкин, Е.С. Кутузова, Ю.Н. Трифонов, А.Ф. Ноздрачев, Е.Е. Румянцева, Д.А. Схакумидова, У.Ш. Хусаинов, Е.М. Халимова, Е.А. Барбашова и др.

Нормативно-правовая база исследования. В настоящее время в России регулирование антикоррупционного механизма ротации государственных служащих закреплено в нормативных правовых актах. Анализируя Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих», постановление Правительства РФ «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», приказ Минтруда России «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», предоставляется возможность уяснения целей и необходимости

введения исследуемого института, механизма и условий его реализации, а также выделения возможных пробелов применения ротации на практике.

Теоретическая и практическая значимость исследования данной сферы общественных отношений заключается в выявлении пробелов законодательного регулирования института ротации государственного гражданского служащего, которое в последствии влияет на его применение на практике, а также на права и гарантии государственного служащего.

Структура работы состоит из введения, двух глав, включающих в себя пять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

1. РОТАЦИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МЕХАНИЗМА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

1.1. Антикоррупционная политика на государственной службе

Для построения подлинного демократического правового государства имеется необходимость создания эффективно функционирующих органов государственной власти, которые впоследствии реализуют задачи, поставленные государством и выполняют его функции. Одним из факторов, негативно влияющих на деятельность системы органов, является коррупция, которая признана одной из актуальных проблем современности. Стоит отметить, что данная проблема выражается, прежде всего, в том, что коррупционные связи подрывают доверие гражданского общества к власти, а также препятствуют нормальному функционированию государственного аппарата.

«Проблема не нова, о ней говорили Сократ, Ф. Аквинский, Н. Макиавелли. Еще пять с половиной столетий назад Иван IV (Грозный) ввел смертную казнь за чрезмерность во взятках. Особое внимание мирового сообщества взяточничество получило после второй мировой войны. Так, за прошедшее время ООН приняло 17 антикоррупционных актов, Совет Европы - 16, Комиссия по борьбе с отмыванием денег - 13; Межпарламентская ассамблея СНГ в период 1992-2012 гг. - 4 модельных закона: о борьбе с коррупцией, о борьбе с организованной преступностью, о противодействии отмыванию

незаконных доходов, об основах законодательства по антикоррупционной политике»¹.

Российская Федерация как активный участник международных отношений, вводит в свою правовую систему соответствующие нормы права: ратифицирует и подписывает Конвенцию ООН против коррупции, а также Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, были введены санкции в «Уголовный кодекс РФ» за совершение преступления коррупционной направленности, разработаны антикоррупционные механизмы, стандарты и национальные планы противодействия коррупции. Стоит также отметить, что в России действует и функционирует Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, цель которого выражается в создании системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, её порождающих. Согласно данным, предоставленным Генеральной прокуратурой РФ, «за январь-февраль 2020 года уменьшилось на 5,9 % (6 323) количество преступлений коррупционной направленности. Их удельный вес в массе всех выявленных деяний за отчетный период составил 1,9 %. В целом по стране снизилось на 4,2 % (с 904 до 866) число деяний, предусмотренных статьей 290 УК РФ (получение взятки). Аналогичная тенденция снижения таких преступлений наблюдается в Республике Алтай (с 3 до 0; -100 %), Хабаровском крае (с 13 до 1; -92,3 %), Чеченской Республике (с 11 до 1; -90,9 %), Астраханской области (с 13 до 3; -76,9 %). Вместе с тем количество таких деяний выросло в Курской (с 1 до 17; +1 600 %), Новгородской (с 1 до 17; +1 600 %),

¹ Чесноков А.А., Чеснокова О.В. Антикоррупционный механизм: проблемы измерения // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. - 2014. - №1. - С. 203-208.

Ульяновской (с 1 до 9; +800 %), Волгоградской (с 3 до 17; +466,7 %) областях. За истекший период число преступлений, предусмотренных статьей 291 УК РФ (дача взятки), на территории Российской Федерации увеличилось на 10,4 % (с 644 до 711)»².

Согласно данным международной неправительственной организации «Трансперенси Интернешнл» в 2020 году Россия занимает 137 место среди стран в мире по уровню распространения коррупции. Анализируя данные, предоставленные организацией, указанные на рисунке 1, можно утверждать, что действия государства направленные на противодействие коррупции постепенно способствуют её снижению и дальнейшее улучшение антикоррупционных механизмов, несомненно, приведут к снижению преступлений коррупционной направленности, тем самым понижая место России в мировом сообществе по уровню коррупции.

ПОСЛЕДНИЕ ДАННЫЕ ПО РАНГУ КОРРУПЦИИ В РОССИИ (МЕСТО)

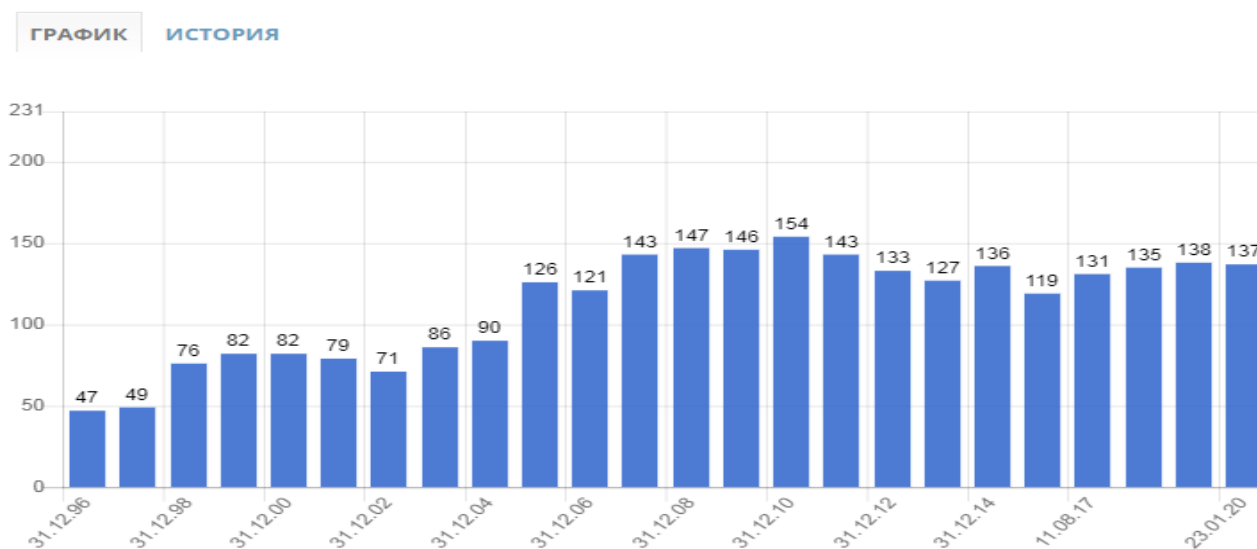


Рисунок 1. Последние данные по рангу коррупции в России

² Доклад Главного управления правовой статистики и информационных технологий Генерального прокурора Российской Федерации [Электронный ресурс]. - URL: https://genproc.gov.ru/upload/iblock/494/sbornik_2_2020.pdf (дата обращения 15.05.2020).

Во многом повышение эффективности антикоррупционной политики зависит от создания надлежащих методик, институтов и актов, способствующих снижению и предотвращению совершения коррупционных преступлений. В последние десятилетия государством активно разрабатываются нормы и методы пресечения коррупционных связей. Несмотря на то, что статистические данные указывают на переменную эффективность борьбы с коррупцией, мы можем утверждать, что борьба ведется продуктивно и в ногу со временем. Так как направление государственной политики в сфере противодействия коррупции выделено относительно недавно, поэтому антикоррупционные механизмы еще находятся в начальной стадии функционирования.

Антикоррупционный механизм - представляет собой разработанные государством методики, институты и акты, способствующие снижению и предотвращению совершения коррупционных правонарушений и преступлений.

Согласно Федеральному закону Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», основными направлениями противодействия коррупции являются:

- «проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

- создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;

- принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;

- совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;

- введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

- унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- обеспечение независимости средств массовой информации;

- неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

- совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

- совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;
- обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;
- устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;
- совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;
- повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;
- укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;
- усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;
- передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;

- сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;

- повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

- оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.»³.

Как уже было указано выше, антикоррупционным механизмом могут выступать институты, способствующие разрушению коррупционных связей. Одним из таких механизмов, направленных на эффективное действие органов исполнительной власти, является ротация государственных гражданских служащих.

Ротация государственного гражданского служащего, как антикоррупционный механизм, представляет собой разработку кадрового состава специалистов, которые подбираются на основании горизонтального перемещения их с одной должности на другую, что способствует разрыву коррупционных связей. Для закрепления института ротации государственного служащего законодателем был принят Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. N 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

³ Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. 24.04.2020 N 143-ФЗ) // Российская газета. 29 апр. - 2020. - № 93 (8147).

Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе». В законе предусмотрено введение статьи 60.1 «Ротация гражданских служащих» в Федеральный закон от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

1.2. Цели, сущность института ротации государственного служащего и его правовая основа

Для Российской Федерации институт ротации «новшество», которое еще находится на стадии реализации и совершенствования. Однако, если рассматривать историю нашего государства, то ротацию в более привычном для нас понимании была введена еще во времена монархии, она была предусмотрена для вице-губернаторов, которые управляли казенными палатами, и других должностей. Например, правитель Тверского наместничества Тутолмин благодаря ротации, в последствии занимал такие должности: глава Новороссийского края, правитель Архангельского наместничества, правитель Волынского наместничества, Минского наместничества, а также был правителем, а после генерал-губернатором Подольского наместничества. Тогда целью ротации было укрепление губернского руководства, и расширение опыта управления губерниями. В своеобразной своей форме ротация применялась впервые Иваном Грозным посредством опричнины и репрессивными методами правления. Также привычный нам механизм мы наблюдаем и, обращаясь к истории советского государства, посредством использования смены кадров в партийном аппарате. В те

времена ротация функционировала как метод запланированного формально-номенклатурного прохождения определенных должностей, это делалось для быстрого и гарантированного служебно-профессионального роста. Таким образом, руководителей перемещали из определенного предприятия, района, республики в иные и при продуктивной работе повышали в должности. Уже тогда были предусмотрены необходимые социальные и материальные условия проведения ротации.

Обращаясь к юридическому словарю понятие ротация произошло из «слова «rotatio-круговращение», что обозначает последовательное, поэтапное обновление элементов какой-либо структуры.»⁴. Также ротацию ассоциируют со словом «rotation», которое означает кружится, действовать; следовательно ее понимают как замену, поочередное занятие определенной должности.

Учеными юристами установлены различные трактовки данного понятия.

Например, Е.В. Охотский отмечает, что «Ротация гражданских служащих является одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы, путем проведения которой должен осуществляться поиск оптимальных путей эффективного применения кадрового потенциала гражданских служащих в государственных органах, формироваться механизм противодействия (профилактики) коррупции на гражданской службе.»⁵.

⁴ Юридический словарь [Электронный ресурс]. - URL: <http://slovariki.org/uridiceskij-slovar/16688> (дата обращения 15.05.2020).

⁵ Государственная служба: учебник и практикум для академического бакалавриата / Е. В. Охотский [и др.]; под общей редакцией Е. В. Охотского. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2019. — С. 178.

Ноздрачев А.Ф. обозначает, что «ротация (от лат. rotatio — круговое движение, вращение) — устоявшийся термин для обозначения самых разнообразных понятий, в том числе в государственном и правоведении: частичное обновление состава представительных органов власти; последовательная замена, поочередное выбывание кадровых работников; служебное перемещение; поочередное пребывание в какой-либо должности; перемещение работников по должностям и т. д.⁶.

Шилов А.Х. устанавливает, что «ротация подразумевает плановое служебное перемещение или существенное изменение должностных обязанностей работника.»⁷. Также «ротацию гражданских служащих рассматривают, как перевод с одной должности гражданской службы на другую, либо в границах одного государственного органа, либо в другой государственный орган.»⁸. То есть это запланированное перемещение государственного гражданского служащего в рамках одной группы должностей гражданской службы.

В законодательстве «под ротацией гражданского служащего понимается предусмотренное служебным контрактом и осуществляемое в соответствии с планом проведения ротации в порядке, установленном положениями статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ в редакции Федерального закона № 395-ФЗ, назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы,

⁶ Ноздрачев А.Ф. Институт ротации в системе государственной гражданской службы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2019. - №5. - С. 5-22.

⁷ Шилов А.Х., Хапов А.Б. Ротация кадров как элемент системы управления деловой карьерой // Менеджмент в России и за рубежом. - 2003. - № 2. - [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mevriz.ru/articles/2003/2/1104.html> (дата обращения 22.05.2020).

⁸ 38. Ротация государственных гражданских служащих как противодействие коррупции [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.finexg.ru/rotaciya-gosudarstvennyx-grazhdanskix-sluzhashhix-kak-protivodejstvie-korruptcii/> (дата обращения 15.05.2020).

включенную в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация, в том же или в другом федеральном органе исполнительной власти с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и стажа государственной службы или стажа работы (службы) по специальности»⁹.

Ротация государственного гражданского служащего проводится «в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции.»¹⁰. Цель этого института установлена законодателем непосредственно в Федеральном законе от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Из этого вытекает, что такой элемент антикоррупционного механизма, как ротация, разработан и внедрен в систему российского законодательства с конкретной задачей: снижение уровня коррупции в стране. Данная задача может быть достигнута при повышении эффективности деятельности органа исполнительной власти. Это достигается благодаря разрыву коррупционных связей, вытекающих из оседлости, путем перевода государственного служащего с одного места на другое, а также благодаря перениманию опыта у управленцев различных структур. Детализировано цель института ротации государственного служащего определяется как «...изменение содержания должностных обязанностей гражданского служащего и (или) круга лиц, с которыми

⁹ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2019. - № 49 (часть V). - Ст. 6977. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

¹⁰ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2019. - № 49 (часть V). - Ст. 6977. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

гражданский служащий взаимодействует...»¹¹: В методических рекомендациях акцентируется внимание именно на то, что институт призван предупреждать коррупционные связи.

Несмотря на то, что в законодательстве устанавливается цель данного института необходимо также выделить и иные, которые делятся на две группы: организационные и мотивационные. К организационным следует отнести:

1. Увеличение результативности и эффективности деятельности государственного гражданского служащего;
2. Формировка кадрового состава государственной службы;
3. Развитие «мобильности» государственного служащего;
4. Способствование служебного продвижения государственного гражданского служащего;
5. Предотвращение коррупционного поведения и правонарушения;
6. Минимизация ситуаций конфликта интересов.

Таким образом, ротацию на государственной службе можно рассматривать как приоритетное направление государства по борьбе с коррупцией, как и способ формирования кадрового состава государственной гражданской службы.

Несомненно, к целям ротации также можно отнести и приобретение государственными служащими определённых черт и качеств, компетенций и интеллектуальных навыков, которые способствуют осуществлению эффективной деятельности.

Бывший Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка подчеркивал: «Ротация кадров является не только

¹¹ Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих (версия - 3.0) // Справочно-правовая система Гарант. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru> (дата обращения- 15.05.2020).

мощным инструментом распространения передового опыта управленческой деятельности, укрепления служебной дисциплины, но и эффективной мерой противодействия коррупции»¹².

Ротация на гражданской службе не является мерой поощрения (награждения) или видом дисциплинарного взыскания. Вместе с тем, результаты исполнения гражданским служащим должностных обязанностей по замещаемой должности гражданской службы должны учитываться при определении иной должности, на которую гражданский служащий назначается в порядке ротации. В этой связи назначение в ходе ротации гражданского служащего на должность в порядке должностного роста должно основываться на положительной оценке результатов его профессиональной служебной деятельности.

Также в «Методических рекомендациях Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 сентября 2012 г. «Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти» говорится, что «ротация гражданских служащих осуществляется в целях изменения содержания должностных обязанностей гражданского служащего и (или) круга лиц, с которыми гражданский служащий взаимодействует, посредством последовательной смены его подчиненности и (или) места прохождения гражданской службы»¹³.

¹² Чайка: ротация кадров - эффективная мера против коррупции [Электронный ресурс]. - URL: http://actualcomment.ru/chayka_rotatsiya_kadrov_effektivnaya_mera_protiv_korrupsii.html?PAGEN_1=2 (дата обращения 15.05.2020).

¹³ Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих (версия - 3.0) // Справочно-правовая система Гарант. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru> (дата обращения- 15.05.2020).

Для того чтобы полностью обозначить содержания института ротации государственного гражданского служащего видится необходимым также обозначить его виды и принципы.

Принципы ротации можно рассматривать как основополагающие юридические требования, соблюдающиеся при назначении государственных служащих на равносильные должности гражданской службы, предусмотренные в перечень должностей, которые подлежат ротации. Принципы необходимы для конкретизации задач института, его специфику, назначение. Таким образом, в российском законодательстве ротация осуществляется на основании следующих принципов, которые, в том числе, указаны в нем:

1. Плановый порядок. Ротация государственного служащего проводится планомерно. «План проведения ротации федеральных гражданских служащих утверждается руководителем федерального государственного органа. Форма плана проведения ротации и порядок его утверждения устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти»¹⁴;

2. Принцип согласованности. «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

¹⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2019. - № 49 (часть V). - Ст. 6977. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

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»¹⁵;

3. Принцип материального обеспечения проведения ротации. «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, назначенные 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 помещения»,¹⁶ а также «расходы, связанные с переездом

¹⁵ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 49 (часть V). – Ст. 6977. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

¹⁶ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 49 (часть V). – Ст. 6977. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

федерального государственного гражданского служащего и членов его семьи в другую местность»¹⁷;

4. Принцип подотчетности. Организационное и документационное, методическое и иное обеспечение ротации государственного гражданского служащего осуществляет структурное подразделение кадровой службы под контролем представителя нанимателя. Кадровая служба обязана ежегодно не позднее 1 февраля года, следующего за отчетным, представлять руководителю федерального органа исполнительной власти отчет о проведении ротации в прошедшем календарном году.

На данный момент в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплен только горизонтальный вид ротации государственных гражданских служащих. Указанный вид подразумевает назначение служащего на равнозначную или иную должность в другое структурное подразделение (ротация внутриведомственная) того же государственного органа или в другой государственный орган (ротация межведомственная). Ротация данного вида необходима для смены профессиональных умений, специфики, функций, и метода принятия управленческих и иных решений. Государственный гражданский служащий благодаря проведению горизонтальной ротации осваивает новые навыки и умения. Согласно части 2 статьи 60.1 Закона N 79-ФЗ перевод служащих указанных в перечне должностей подлежащих ротации обязателен.

¹⁷ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2019. - № 49 (часть V). - Ст. 6977. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

Выходит, что в законодательстве Российской Федерации, законом N 79 -ФЗ закреплён горизонтальный вид ротации государственного гражданского служащего, которая подразумевает назначение служащего в пределах одной иерархической группы должностей гражданской службы.

Также учеными - юристами теоретически выделяется и вертикальный вид ротации гражданских служащих, что подразумевает назначение на вышестоящую или нижестоящую должность, в том же или ином государственном органе власти. Данный вид выделяется лишь, теоретически, так как на законодательном уровне он не урегулирован, подтверждением этому является положение Методических рекомендаций по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих, согласно которому «любые назначения гражданского служащего на иную должность гражданской службы (назначение на вышестоящую должность гражданской службы, на равнозначную должность гражданской службы), осуществляемые вне плана, ротацией не являются»¹⁸.

Несмотря на то, что в России закреплён и практикуется лишь горизонтальный вид ротации государственных гражданских служащих, ротация вне зависимости от её вида способствует повышению мотивации государственного гражданского служащего, перениманию положительного опыта, знаний, навыков и умений, а также готовности служащего к назначению на иную не исключено, что на вышестоящую должность, так как у них приобретается разносторонний опыт, что повышает служебный потенциал.

¹⁸ Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих (версия - 3.0) // Справочно-правовая система Гарант. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru> (дата обращения- 15.05.2020).

Если рассматривать перспективу развития данного института видится возможность введения и вертикального вида ротации, который в последствии будет синтезироваться с горизонтальным. Горизонтальная ротация 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), при наличии наград и заслуг, или же применении горизонтальной ротации в случае их отсутствия. Данный механизм для всемирной практики применения института ротации не новшество. Например, в зарубежной системе государственной службы вертикальный вид ротация обычно следует после нескольких применений горизонтального вида»¹⁹.

Дальнейшее развитие института ротации государственного гражданского служащего на 2019- 2020 годы закрепляет Указ Президента РФ от 24 июня 2019 г. N 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019—2020 годы».

Согласно данному указу ротация будет развиваться в рамках совершенствования порядка назначения на должности государственной гражданской службы, освоения иных форм профессионализма и способов стимулирования служащих к эффективному осуществлению своей деятельности, что впоследствии должно привести к окончательному закреплению института в правовой системе России.

¹⁹ Ноздрачев А.Ф. Институт ротации в системе государственной гражданской службы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2019. - №5. - С. 19.

На данный момент ротация государственного гражданского служащего имеет пробельную и неоднозначную правовую базу. Основные нормы института ротации закреплены в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральном законе от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», а также в «Методических рекомендациях по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих», постановлении Правительства РФ «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», приказе Минтруда России «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».

Таким образом, на современной этапе институт ротации государственного гражданского служащего представляет собой «горизонтальное» перемещение гражданского служащего с

одной равнозначной должности государственной службы на другую, предусматривающий эффективное управление кадровым составом. Она не признана мерой поощрения (вознаграждения) или видом дисциплинарного взыскания. Однако, результаты осуществления своей деятельности служащим, в период её проведения, учитываются при должностном росте служащего или при присвоении ему наград. Данный институт введен с целью профилактики коррупции, предотвращения коррупционных правонарушений, формирования кадрового состава государственных служащих, а также для развития их качественного потенциала, в том числе для развития их «мобильности», знаний, умений и повышения продуктивности функционирования структуры государственной власти.

2. ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА РОТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

2.1. Порядок осуществления ротации государственного гражданского служащего

Институт ротации государственных гражданских служащих довольно молодой для российской системы законодательства. Данный механизм был введен в систему исполнительных органов власти Российской Федерации Федеральным законом 06.12.2011 N 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» и закрепился в статье 60.1 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

На практике же институт ротации был впервые применен в 2013 году, согласно Плану проведения ротации федеральных государственных гражданских служащих на 2013- 2019 год, в Чувашской Республике - Указу Главы Чувашской Республики от 4 июня 2013 г. № 53 «Об утверждении плана проведения ротации государственных гражданских служащих Чувашской Республики», рис.2., табл. 1.

ПЛАН
проведения ротации федеральных государственных гражданских служащих
на 2013 - 2019 годы

(наименование федерального органа исполнительной власти)

Должности гражданской службы, включенные в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация	Ф.И.О. гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы в порядке ротации, срок действия служебного контракта	Ф.И.О. гражданского служащего, назначаемого на должность в порядке ротации, планируемый срок действия служебного контракта	Необходимость переезда в другую местность гражданского служащего, назначаемого на должность в порядке ротации	Семейное положение, количество членов семьи гражданского служащего, назначаемого на должность гражданской службы в порядке ротации
1. Начальник Управления по надзору в сфере..... по Московской области	И.И. Иванов 20.01.2013 - 20.01.2015	П.П. Петров 21.01.2015- 21.01.2018	отсутствует	Женат 4 члена семьи
2. Начальник Управления по надзору в сфере..... по городу Москве	П.П. Петров 20.01.2013 - 20.01.2015	И.И. Иванов 21.01.2015- 21.01.2018	отсутствует	Не женат 2 члена семьи
3. Начальник Управления по надзору в сфере..... по Ленинградской области	С.С. Сидоров 20.01.2013 - 20.01.2015	С.С. Смирнов 21.01.2015- 21.01.2018	отсутствует	Женат 5 членов семьи
4. Начальник Управления по надзору в сфере..... по городу Санкт-Петербургу	С.С. Смирнов 20.01.2013 - 20.01.2015	С.С. Сидоров 21.01.2015- 21.01.2018	отсутствует	Женат 3 члена семьи
5. Начальник Управления по надзору в сфере..... по Новгородской области	Ф.Ф. Федоров 15.01.2013- 15.01.2016	Б.Б. Белов 16.01.2016- 16.01.2019	в Нижний Новгород из Пскова	Не женат 1 член семьи
6. Начальник Управления по надзору в сфере..... по Псковской области	Б.Б. Белов 15.01.2013- 15.01.2016	Ф.Ф. Федоров 16.01.2016- 16.01.2019	в Псков из Нижнего Новгорода	Женат 2 члена семьи
7.				

Рисунок 2. План проведения ротации

Таблица 1

План проведения ротации в Чувашской Республике

Должности государственной гражданской службы Чувашской Республики (далее - гражданская служба), включенные в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация	Ф.И.О. государственного гражданского служащего Чувашской Республики (далее - гражданский служащий), замещающего должность гражданской службы в порядке ротации, срок действия служебного контракта	Ф.И.О. гражданского служащего, назначаемого на должность гражданской службы в порядке ротации, планируемый срок действия служебного контракта
Начальник отдела	Михайлов Игорь	Карягина Анна

правовой и кадровой политики Министерства экономического развития, промышленности и торговли Чувашской Республики	Викторович, 01.09.2013 - 31.08.2018	Алексеевна, 01.09.2018 - 31.08.2023
Начальник отдела правовой и кадровой работы Министерства природных ресурсов и экологии Чувашской Республики	Карягина Анна Алексеевна, 01.09.2013 - 31.08.2018	Михайлов Игорь Викторович, 01.09.2018 - 31.08.2023
Начальник отдела правового обеспечения и кадровой работы Министерства культуры, по делам национальностей и архивного дела Чувашской Республики	Портнова Светлана Валерьевна, 01.09.2013 - 31.08.2018	Алешина Гульнара Мухамедшевна, 01.09.2018 - 31.08.2023

В связи с тем, что механизм ротации государственного гражданского служащего начал функционировать лишь в 2013

году, образовались проблемы его проведения, были выявлены пробелы законодательства, которое регулирует данную сферу отношений, которые мы рассмотрим в данной главе и предложим возможные пути их разрешения.

Порядок проведения ротации государственных гражданских служащих прописан в статье 60.1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и в Методических рекомендациях Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 сентября 2012 г. «Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти».

Согласно данным нормативным правовым актам, «ротация федеральных гражданских служащих проводится в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции. Ротации подлежат федеральные гражданские служащие, замещающие должности руководителей указанных органов. Ротация федеральных гражданских служащих, замещающих иные должности федеральной гражданской службы категории «руководители», исполнение должностных обязанностей по которым связано с осуществлением контрольных или надзорных функций, в территориальных органах федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, может проводиться по перечню должностей, утверждаемому руководителем федерального органа исполнительной власти, а в

территориальных органах федерального органа исполнительной власти, находящегося в ведении федерального министерства, - по перечню должностей, утверждаемому руководителем федерального органа исполнительной власти по согласованию с федеральным министром»²⁰.

Она может проводиться:

1) «в федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, - по утверждаемым Президентом Российской Федерации перечням должностей федеральной гражданской службы, сформированным на основе предложений этих федеральных органов исполнительной власти»; ²¹

2) «в федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, - по утверждаемым Правительством Российской Федерации перечням должностей федеральной гражданской службы, сформированным на основе предложений этих федеральных органов исполнительной власти»; ²²

3) «в других федеральных государственных органах - по утверждаемым Президентом Российской Федерации перечням должностей федеральной гражданской службы,

²⁰ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2019. - № 49 (часть V). - Ст. 6977. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

²¹ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2019. - № 49 (часть V). - Ст. 6977. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

²² Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2019. - № 49 (часть V). - Ст. 6977. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

сформированным на основе предложений руководителей этих федеральных государственных органов, в порядке, установленном Президентом Российской Федерации».²³

Ротация федерального гражданского служащего осуществляется при согласовании между начальниками федеральных органов исполнительной власти и (или) других федеральных государственных органов, в которых она производится. «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».²⁴

В статье указывается, что при назначении служащего на должность, учитывается квалификация, стаж, направление подготовки, специальность кандидата. Необходимо также отметить, что государство дает гарантии и права государственным гражданским служащим, например, предусмотрено, что оклад при проведении ротации не может быть меньше размера должностного оклада до её проведения. Контракт с государственным служащим заключается на срок от трех до пяти лет. Также к данному положению предусмотрено примечание, которое устанавливает, что если срок контракта служащего заканчивается менее чем через 6 лет после вступления закона в силу, то он уведомляется о

²³ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2019. - № 49 (часть V). - Ст. 6977. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

²⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2019. - № 49 (часть V). - Ст. 6977. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

проведении ротации не позднее трех месяцев до перевода его на иную должность.

В период последнего года действия служебного контракта, не позднее, чем за шесть месяцев до его окончания представитель начальника федерального органа исполнительной власти обязан уведомить служащего о проведении плановой ротации, в письменной форме и под личную роспись. Проведение ротации гражданского служащего в ином государственном органе проводится только с его письменного согласия.

Такой механизм как ротация государственного служащего проводится в обязательном порядке, в противном случае со служащим будет расторгнут срочный служебный контракт. Стоит также отметить, что законодатель предусмотрел случаи, в результате которых государственный служащий имеет право отказаться от проведения перевода на аналогичную должность. Видится, что законодатель закрепил исключения и общего правила как раз для того, чтобы подчеркнуть, что у служащего в определенных сложных жизненных ситуациях есть определённые гарантии и право выбора. Согласно данным исключениям гражданский служащий имеет право отказаться от проведения ротации в случаях:

1. если у гражданского служащего имеются заболевания, которые могут препятствовать проживанию гражданина, его детей (как несовершеннолетних, так и совершеннолетних, если они признаны инвалидами до достижения 18 лет, либо обучаются на очном отделении в образовательной организации до достижения ими 23 лет), супруги/ супруга, в той местности, куда осуществляется

перевод. Список данных заболеваний закрытый и определен уполномоченным Правительством России федеральным органом исполнительной власти;

2. если гражданский служащий постоянно ухаживает за родителями (матерью и отцом), которые проживают отдельно и без других членов семьи;

3. если гражданский служащий осуществляет постоянный уход за родными братьями и сестрами, бабушками и дедушками, усыновителями, которые не находятся на полном гособеспечении и нуждаются в соответствии с заключением федерального учреждения медико-социальной экспертизы по их месту жительства в непрерывном уходе и присмотре. Например, в Чувашской республике данным органом выступает Главное бюро медико-социальной экспертизы по Чувашской Республике, Отдел по общим вопросам деятельности учреждения.

Если государственный гражданский служащий откажется от перевода по вышеперечисленным основаниям, то служащему не позднее, чем за тридцать дней до завершения служебного контракта обязаны в письменном виде предложить иную вакантную должность гражданской службы в том же или ином государственном органе, при этом учитывают квалификацию, стаж, специальность и знания и умения претендента. В случае отказа государственным гражданским служащим от предложенной ему должности в данном или ином органе государственной власти либо в связи с отсутствием вакантного места на должность соответствующего его уровню и профессиональным навыкам, то с ним расторгают служебный контракт по основанию истечения его срока действия.

Для реализации механизма ротации необходимо:

1. Прodelать работу по разработке и утверждению перечня должностей государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих. Перечень должностей федеральной государственной службы и должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации указан в приложении. Часть 2 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ устанавливает проведение ротации служащих, которые замещают должности государственной гражданской службы отнесенные к категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции. По другим должностям гражданской службы издаются специальные акты Президента РФ, а также Правительства РФ, которые останавливают перечень должностей. Данные перечни устанавливаются по предложению федеральных органов исполнительной власти, которые непосредственно подчиняются Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации. Данные акты необходимы для придания ротации данных должностей юридической силы, так как без их издания ротация будет считаться нелегитимной. Перечень должностей субъекта Российской Федерации подлежащих ротации, а также план ее проведения устанавливаются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

2. Прodelать работу по разработке и утверждению плана проведения механизма ротации. План проведения ротации подготавливается кадровой службой федерального органа исполнительной на срок не менее чем на пять лет. План

должен содержать актуальную информацию по ротации гражданских служащих в связи, с чем постоянно корректируется.

В соответствии с частью 3 статьи «60.1 Федерального закона № 79-ФЗ план утверждается:

а) руководителем федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации;

б) руководителем федерального органа исполнительной власти, находящегося в ведении федерального министерства, по согласованию с федеральным министром.»²⁵.

Согласно пункту 4 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ назначение государственных служащих в порядке ротации на должность в другой федеральный орган исполнительной власти происходит при согласовании руководителей органов власти, которые находятся в ведении Президента РФ или Правительства РФ, федеральных министерств.

При назначении кандидата на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти федеральный министр должен согласовать его кандидатуру с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (губернатором, главой).

Согласие полномочного представителя Президента Российской Федерации необходимо для назначения служащего осуществляющего свою деятельность в федеральном округе,

²⁵ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2019. - № 49 (часть V). - Ст. 6977. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

если назначение данного кандидата происходит Президентом или Правительством РФ.

В п. 5.9. Методических рекомендаций Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 сентября 2012 г. «Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти» обозначается перечень положений, которые необходимо отражать в плане:

- должности, к которым применяется механизм ротации, смотри приложение 1,2;
- ФИО государственного служащего замещающего на данный момент данное место и период, на который заключен служебный контракт;
- ФИО государственного служащего, которого планируют назначить на должность гражданской службы, а также срок на который планируется его пребывание на этой должности;
- необходимо указать и семейное положение служащего, которого планируют назначить на должность и количество его членов семьи;
- необходимо указать информацию о надобности переезда служащего и предоставления ему служебного жилья.
- При разработке плана руководствуются следующими подходами:
- механизм ротации должен реализовываться в пределах одной группы должностей, в том числе оклад по замещаемой должности в процессе ротации может быть выше прежнего, но не ниже;
- при применении процесса ротации государственного гражданского служащего к супругу/супруге, в

наступающем году, кандидата на перевод на иную должность рекомендуется назначить в орган, который находится в местности, где супруг/супруга осуществляют свою деятельность;

- указана и рекомендация о прогнозировании возможного отказа от прохождения ротации на основании части 8 статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ, данная мера необходима для актуальности информации и способствует минимизации внесения корректировок в план;
- предпочтение отдается возможности повышения уровня профессионального развития служащего, в связи с назначением на должность;
- рассматривается возможность достижения эффективности действия органа благодаря новому назначению;
- при разработке плана необходимо исключить возможность ситуаций порождённых конфликтом интересов;
- указана рекомендация о проведении ротации без повторений;

3. Прodelать работу по прогнозированию объема бюджетных ассигнований, которые необходимо направить на реализацию ротации и заложить их в федеральном бюджете. К расходам, предусмотренным ротацией государственных гражданских служащих, относится:

- затраты на обеспечение переезда служащего и его членов семьи в место осуществление деятельности;
- затраты на переезд служащего и его членов семьи в случае расторжения или окончания срока служебного контракта;

- затраты на предоставление служебного жилья служащему и его членам семьи, либо затрат на возмещение денежных средств служащего потраченных им за наем жилья.
- учитываются затраты и на профпереподготовку в связи с назначением на новую должность.

К компенсации расходов государственного гражданского служащего относятся:

- компенсация проезда служащего и его членов семьи;
- компенсация по перевозу имущества государственного гражданского служащего и членов его семьи (до двадцати тонн);
- компенсации по обустройству места жительства. Для гражданского служащего два с половиной месячного оклада, для супруги полтора оклада, на одного члена семьи один оклад;
- компенсация суточных, проведенных в пути.

Обращаясь к определению периода ротации необходимо указать, что срок замещаемой должности по ротации занимает от трёх до пяти лет. Конкретизация данного периода рекомендовано указывать индивидуально для каждой должности в «плане ротации государственного служащего». Индивидуальность определения периода означает то, что при назначении служащего на определенный срок необходимо учитывать время, за которое могут возникнуть коррупционные связи и время необходимое для адаптации государственного гражданского служащего. Бывают ситуации, что государственный служащий, до окончания периода ротации, назначается на иную должность. В таком случае, если должность, на которую назначен чиновник, предусматривает

реализацию механизма ротации, срок начинает исчисляться заново, то есть с момента назначения на новую должность. Однако если служащий перемещен на должность в соответствии с частью 4 статьи 28 Федерального закона № 79-ФЗ и при этом его должностной регламент остался неизменным, то срок ротации рассчитывается с даты назначения на предыдущую должность. Необходимо также отметить, что в срок засчитываются ежегодный оплачиваемый отпуск, период болезни и отпуск по уходу за ребенком.

Проведение процесса ротации регламентировано и включает в себя проведение определенных этапов и процедур. Изначально, как было указано выше, составляется перечень и план проведения ротации, после происходит её реализация. За три месяца до истечения срочного служебного контракта служащему направляется уведомление о назначении его на иную должность в связи с проведением ротации. Само назначение же происходит на следующий день после прекращения предыдущего служебного контракта с подписанием нового.

В уведомлении рекомендуется указывать:

- дату истечения срока действия срочного служебного контракта;
- предложение о назначении на иную должность гражданской службы в порядке ротации (должность гражданской службы, на которую планируется назначить гражданского служащего, местность прохождения службы, должностной оклад, период ротации);
- информацию о государственных гарантиях, предоставляемых гражданскому служащему и членам его

семьи в случае назначения на должность гражданской службы, предполагающего переезд в другую местность²⁶.

Если гражданский служащий находится в плановом отпуске, командировке, отпуске по уходу за ребенком, на больничном, то с уведомлением он ознакомливается в первый день выхода на работу. Таким образом, трехмесячный срок начинается исчисляться с этой даты.

Следует отметить, если срок служебного контракта истекает в период отпуска по уходу за ребенком, то он продлевается до окончания отпуска.

После получения уведомления государственный служащий должен предоставить свое согласие на его перевод на иную должность в порядке проведения процесса ротации. В случае если гражданский служащий отказывается от перевода, не по причинам признанным законом исключительными, то контракт с ним не продлевается и соответственно увольняется. В случае если гражданин отказывается от перевода в связи с причинами определенными в пункте 8 статьи 60.1 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», то ему предлагают альтернативную должность в ином органе исполнительной власти. При отказе замещения данной должности или в связи с отсутствием таковой служебный контракт не продлевается и выплачивается компенсация в размере четырехмесячного денежного содержания служащего.

После получения согласия от служащего необходимо, не позднее 30 дней до назначения его на новую должность, направить в территориальный орган мотивированную информацию о потребности в жилье. Безусловно, у служащего

²⁶ Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих (версия - 3.0) // Справочно-правовая система Гарант. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru> (дата обращения- 15.05.2020).

уточняются данные о том, переводится ли он с членами семьи, запрашиваются необходимые документы. В дальнейшем сама процедура проводится посредством переезда служащего и его вступление в новую должность или перевода на иную должность в той же местности. После вступления производятся компенсационные выплаты гражданскому служащему.

2. 2. Проблемы осуществления ротации государственного гражданского служащего

Осенью 2007 года Российская Академия государственной службы при Президенте Российской Федерации провела опрос-анкетирование по теме: «Проблемы коррупционного характера в системе органов государственной власти». В нем приняли участие шестьдесят четыре руководителя организаций, руководителей служб работы с персоналом, сотрудники органов власти, научных деятелей и членов общественных организаций.

При подведении итогов анкетирования удалось смоделировать следующие данные: 21,9 % считают, что ротация определенно способствует предупреждению коррупционных связей, 40,6 % - скорее способствует, чем нет, остальные считают, что не способствует, данные отражены на диаграмме 1.

Количество опрошенных

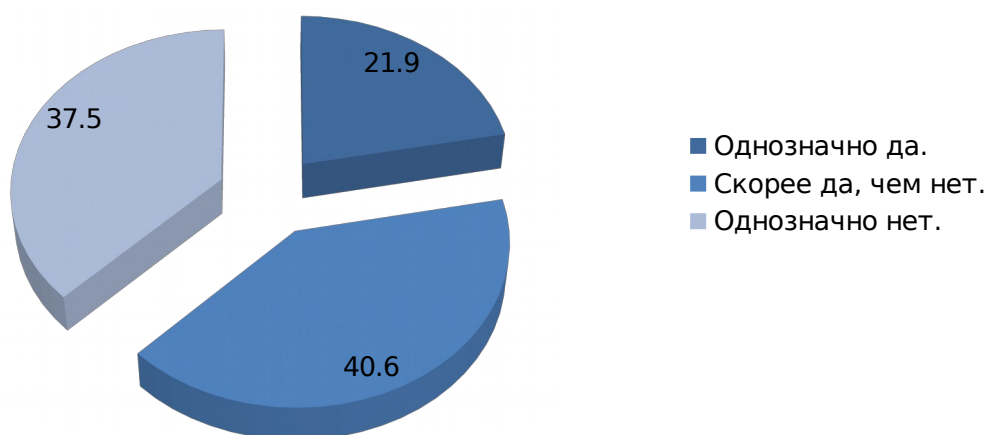


Диаграмма 1. Опрос-анкетирование

Исходя из статистических данных, необходимо установить тот факт, что более половины опрошенных считают, что ротация государственных служащих способствует предупреждению коррупционных действий, а значит и доказывает доверие граждан к данному механизму.

Для оправдания ожиданий и достижения цели: предупреждение коррупции, институт ротации государственного гражданского служащего в Российской Федерации достаточно детально разработан. Несомненно, Правительством Российской Федерации, как субъектом законодательной инициативы, были рассмотрены многие стороны и нюансы данного института. Они постарались отразить все аспекты, которые необходимы для эффективного функционирования процесса ротации государственных служащих. Другие органы исполнительной власти на основании введения ротации в российскую систему законодательства также в своих актах детализировали методы её проведения, финансового обеспечения. Перед практическим применением ротации прошли годы, так как данный вопрос требует детальных проработок для правильного действия.

Проделана была масштабная и кропотливая работа над нормативной базой перед тем, как использовать данный механизм. Были также составлены и проработаны планы проведения ротации, заложены необходимые средства, взвешивались вопросы за и против укрепления данного механизма. Однако зачастую невозможно одновременно без реализации на практике предусмотреть все, поэтому нами были выявлены пробелы в различных аспектах института ротации: срок, денежное содержание, финансовое обеспечение и иные.

Проблемы, выделенные нами можно классифицировать по сферам их влияния:

1. Финансовые;
2. Социальные;
3. Эффективности функционирования органа;
4. Реализации процедуры;
5. Всеобщей реализации.

Многие проблемы перекликаются между собой, так как сразу влияют на разные сферы. При анализе нормативных правовых актов, изучении реализации ротации на практике нами были выявлены следующие проблемы:

1. не закреплено определение ротации государственного гражданского в нормативном акте;
2. проблема, вытекающая из размеров денежного вознаграждения федеральных государственных гражданских служащих;
3. проблема, вытекающая из предоставления служебного жилья или арендованного жилого помещения;
4. проблема с финансовым обеспечением института ротации;

5. проблема, вытекающая из сроков заключения служебного контракта;

6. проблема, вытекающая из способствования при трудоустройстве членов семьи;

7. проблема, вытекающая из сроков переезда и вступления на службу;

8. недостаточный профессиональный уровень служащего, несоответствие профиля, уровня, образования, имеющегося у него его должностным обязанностям при переводе;

9. проблема, вытекающая из неполной реализации института ротации всеми органами согласно перечню должностей, подверженных ротации.

Сам термин «ротация» довольно широко трактуется различными учеными-юристами, и каждый из них закладывает в него различный смысл. Также для различных стран мира, ротация государственного служащего понимается по-разному. Например, в Японии ротация выступает гарантией всестороннего развития служащего, построения им успешной карьеры и получения максимальной пользы для организации. Для российской правовой системы, правовых традиций, менталитета граждан и исторических особенностей необходимо обозначение собственной, законодательно закрепленной модели.

Согласно статье 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» труд служащего оплачивается в виде денежного вознаграждения. Денежное содержание гражданского служащего состоит из месячного оклада гражданского

служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы (далее - должностной оклад) и месячного оклада гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы, или классным чином юстиции, или дипломатическим рангом (далее - оклад за классный чин), которые составляют оклад месячного денежного содержания гражданского служащего (далее - оклад денежного содержания), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат (далее - дополнительные выплаты)²⁷.

Размеры денежного вознаграждения государственного гражданского служащего устанавливаются в соответствии с Указом Президента РФ от 25.07.2006 N 763 (ред. от 03.02.2020) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих», у государственных служащих субъекта устанавливается указом главы, губернатора субъекта Российской Федерации.

Обращаясь к статистическим данным «Росстата» региональный фактор влияет на стоимость потребительской корзины. На сегодня цена потребительского списка, выглядит следующим образом:

- в Северо-Западном регионе России - это приблизительно 11500 рублей;
- в Центральном федеральном округе - 8200 рублей;
- в Южном и Приволжье - 8500 рублей;
- в Республиках Северного Кавказа - 8400 рублей;
- в Сибири - 9300 рублей;
- на Урале - 9700 рублей;

²⁷ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2019. - № 49 (часть V). - Ст. 6977. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

- на Дальнем Востоке 10200 рублей;
- в Санкт-Петербурге – 10000 рублей;
- в Москве – 14400 рублей.

Также необходимо учитывать, что размеры на потребительские товары и услуги, на жилье, отличаются, в том числе и в зависимости от региона. Например, сравним Чувашскую Республику и Самарскую область. Согласно ценовому мониторингу в Чувашской Республике буханка белого хлеба в магазине «Пятёрочка» стоит 23 рубля, в Самарской области в аналогичном магазине 32 рубля, также другие продукты сильно отличаются в цене. Если рассматривать рынок жилья в данных регионах, то необходимо сделать вывод, что жилое помещение в Чувашии гораздо дешевле, чем в Самарской области. Обращаясь к проезду на общественном транспорте, также наблюдается динамика того, что в Чувашии проезд дешевле, чем в Самарской области: 22 рубля проезд в троллейбусе, в городе Чебоксары, 30 рублей в городе Самара.

Данный разрыв цен на товары и услуги способствует тому, что уровень заработной платы в регионах различны. Это касается и государственных гражданских служащих данного субъекта. Однако у федеральных государственных служащих размер денежного вознаграждения не отличается и един для всех. В связи с чем, видится проблема в том, что их достаток не соответствует уровню жизни региона, особенно это ощутимо при проведении ротации гражданского служащего.

Согласно «Правилам обеспечения 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 возмещения указанным гражданским служащим расходов на наем (поднаем) жилого помещения» государственному служащему при переводе на другую должность в иную местность предоставляется либо служебное жилье, либо заключается договор социального найма, либо производятся компенсации в связи с наймом жилого помещения. Во-первых, необходимо отметить, что на практике возможность предоставления служебного жилья минимальна, так как у федеральных органов нет жилищного фонда. Поэтому государственному служащему приходится обращаться к способу найма квартиры. Здесь необходимо обозначить тот факт, что служащему производятся компенсации лишь за наем жилого помещения, а компенсации по поиску квартиры риелтором нет. Также необходимо учитывать, что установлены жесткие рамки квадратуры данного помещения (служебного жилья в том числе), которые зачастую не соответствуют прежним условиям жизни самого служащего и его семьи, а также рынок «аренды квартир», который попадает под эти критерии, не так широк и возникают проблемы с поиском жилья определенной квадратуры и цены.

Как уже отмечалось, многие проблемы перекликаются между собой, например, проблема, обозначаемая выше, связана также с проблемой сроков переезда и вступления на службу. Начнем с того, что гражданину на практике дается в среднем один день на переезд. Например, у чиновника Иванова Ивана Ивановича срок служебного контракта до перевода на иную должность истекает 13 января. А вступить в должностные обязанности на новую работу он должен 15 января. В связи, с

чем создается элементарная проблема в том, где ему и его домочадцам жить. Для того чтобы выбрать необходимое для нормально жизни жилье, соответствующее критериям необходимо время. Для того чтобы перевезти вещи, оно тоже необходимо.

Таким образом, законом установлен определенный лимит квадратных метров на служащего и членов его семьи. Согласно пункту 7 «Правил обеспечения федеральных государственных гражданских служащих» норматив составляет 33 кв. метров на одиноко проживающего гражданского служащего, 42 кв. метров на семью, состоящую из 2 человек, и 18 кв. метров общей площади жилого помещения на каждого члена семьи, состоящей из 3 и более человек. Стоимость компенсации установлена Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 25 июля 2019 г. N 524н «Об утверждении предельной стоимости найма (поднайма) 1 кв. метра общей площади жилого помещения на 2020 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». Необходимо отметить, что тут предусмотрена различная сумма компенсации в зависимости от региона, что разумно и необходимо. Однако, обращаясь к рынку квартир, которые можно арендовать, видно, что соблюсти все критерии, квадратура и приемлемость, сложно. Например, согласно размеру компенсации на 1 квадратный метр в Чувашской

Республике заложена норма в 225 рублей 4 копейки, на одинокого государственного служащего заложено 33 квадратных метра. Анализируя рынок квартир на платформе «АВИТО» на май 2020 года выявлены двадцать четыре квартиры подходящих под критерии. Необходимо отметить, что квартир от 30 до 33 квадратных метров одиннадцать. Другие варианты были от 19 до 26 квадратных метров. Представленные одиннадцать вариантов квартир полностью соответствуют критериям, указанным в законодательстве. Однако их немного и в основном это квартиры-студии, во-вторых, состояние этих квартир неоднозначно: пошарпанные стены, нефункционирующая сантехника, старые дома, неблагополучные районы. Необходимо отметить и социальную составляющую данного вопроса, зачастую государственный гражданский служащий проживал в лучших условиях, что показывает своеобразное ущемление его в правах. Также в законе предусмотрено положение о возможности снятия жилого помещения превышающего установленную норму компенсации, в таком случае служащий самостоятельно доплачивает недостающую сумму. О возможности превышения лимита по квадратным метрам не предусмотрено, что видится не вполне логичным, так как если гражданский служащий захочет улучшить свои жилищные условия, за свой счет, у него это не получится.

Также необходимо отметить и проблемы финансового обеспечения. Согласно правилам выплата возмещения за поднаем жилого помещения производится не позднее месяца со дня представления документов об оплате, путем перечисления денежных средств в безналичной форме на

банковский счет гражданского служащего, открытый в одном из выбранных им банков. В этом видится проблема в связи с тем, что гражданин может месяц ждать компенсации, в которых, в связи с бюджетной системой Российской Федерации, деньги из федерального бюджета, заложенные на компенсацию, в начале года могут поступить с задержкой в три месяца.

Нормы законодательства регулируют вопросы, связанные с переездом государственного служащего с членами своей семьи при переводе на другую должность гражданской службы. Например, предусмотрены компенсации по переезду, рассчитываемые на каждого члена семьи или регулируется размер жилой площади исходя из количества родных. Однако не имеется никакой поддержки в трудоустройстве супруги/супруга, в прикреплении к школе или высшему учебному заведению. Не предусмотрена также возможность перевода ребенка на бюджетную квоту, несмотря на то, что до этого в своей местности он на ней обучался.

Если вышеперечисленные проблемы можно отнести к социально-экономическим проблемам, то следующие, которые мы выделяем, относятся к проблемам эффективности функционирования органа исполнительной власти и проблеме нереализации на практике института ротации в целом.

Срок служебного контракта государственного гражданского служащего, который подлежит ротации, обозначен в пункте 6 статьи 60.1 «Статья 60.1. Ротация гражданских служащих» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Он обозначен периодам от трех до пяти лет. Нам видится, что

данный срок не способствует эффективному развитию, деятельности, функционированию государственного органа. Время, которое можно считать «адаптационным», необходимое для полного, всестороннего управления составляет от полутора до трех лет. Необходимо также учитывать и тот факт, что при производстве проверок возможны обнаружения нарушений по деятельности предыдущего государственного служащего, однако это на практике не учитывается и может повлиять на оценку его деятельности. При определении того или иного срока необходимо исходить из критериев эффективного функционирования органа, достойного управления им, а также рассматривать выявленные нарушения исходя из сроков нахождения на службе, а не фактического занятия определенного статуса.

Серьезным барьером для развития ротации кадров государственной гражданской службы может послужить недостаточный профессиональный уровень госслужащих, несоответствие профиля имеющегося у сотрудника базового образования содержанию и характеру должностных обязанностей. С целью профессионального развития и повышения квалификации гражданских служащих в Федеральном законе 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено дополнительное профессиональное образование, включающее профессиональную переподготовку и повышение квалификации. Однако законодательством не выделена ротация кадров, в качестве основания для направления служащего на дополнительное профессиональное образование,

это является упущением со стороны законодателя. Это, на наш, взгляд можно считать недостатком.

Институт ротации в российскую правовую систему был введен в 2011 году Федеральным законом N 395. Его реализация была назначена на 2013 год, что отражено в планах проведения ротации государственных гражданских служащих. Однако некоторые государственные органы лишь спустя только шесть лет выпускают нормативные документы, регулирующие данный механизм. Например, Федеральная налоговая служба 13 марта 2019 года издала проекта приказа ФНС России «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной налоговой службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих». Стоит также отметить, что на момент 2020 года данный механизм не был реализован. Также, согласно статье 9 «Классификация должностей гражданской службы» к категории должности руководители относятся: «должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений (далее также - подразделение), должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий.»²⁸

²⁸ 3. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2019. - № 49 (часть V). - Ст. 6977. //

Опираясь на часть вторую статьи 60.1 «Ротация государственных гражданских служащих» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» можно утверждать, что механизм не реализуется в полной мере. Частью второй указанной статьи определено, что ротации подвергаются перечни должностей группы «руководители». Таким образом, под нее попадают, в том числе и заместители руководителей. Ротация может проводиться как внутри органа власти, так и между органами государственной власти разных субъектов. Если ротация «руководителей» (в том числе их заместителей) отвечает цели ротации: предупреждение коррупционных связей, то круговорот внутри органа власти видится нецелесообразным.

2.3. Возможные пути совершенствования и перспективы развития института ротации государственного гражданского служащего

Опираясь на выявленные проблемы, мы предложим возможные пути совершенствования института ротации государственных гражданских служащих.

Итак, нами были выявлены следующие проблемы и выдвинуты возможные пути их разрешения:

1. Отсутствие нормы дефиниции в законодательстве выступает одной из первоначальных проблем. Необходимо обозначить определение ротации, которое было отражало суть системы органов власти и соответствовало содержанию и предназначению данного института. Предлагаем, дополнить пункт первый статьи 60.1 «Ротация гражданских служащих»

следующим определением: «Ротация гражданского служащего - это горизонтальное перемещение служащего с одной должности на другую в пределах одного государственного органа либо перевод из одного государственного органа в другой - как на федеральном, так и на региональном уровне».

2. Проблема единого размера денежного содержания государственного служащего вне зависимости от местности осуществления своей деятельности. Согласно проведенному нами анализу размер оклада и надбавки служащих едины для всех федеральных гражданских служащих. Мы считаем, что данный вопрос должен быть пересмотрен и урегулирован. Данная поправка необходима для того, чтобы денежное содержание было соразмерно уровню жизни региона, а также управленческой нагрузке, то есть в зависимости от количества подчиненного состава и численности населения региона, так как объем работы напрямую зависит от данных показателей. Таким образом, видится целесообразно внутренним локальным актом, например, Приказом государственного органа, ввести градацию премий в зависимости от перечисленных показателей.

3. Проблема, вытекающая из предоставления служебного жилья или компенсации за найм жилого помещения. Видится целесообразным, во-первых, приоритетно предоставлять именно служебное жилье, что позволит избежать проблем с перенаймом квартир и предусматривает возможность оперативного размещения служащего в жил. Во-вторых, предусмотреть в «Правилах обеспечения 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 возмещения указанным гражданским служащим расходов на наем (поднаем) жилого помещения» возможность превышения квадратных метров жилого помещения в случаях, когда государственный гражданский служащий хочет улучшить свои жилищные условия за свой счет, также повысить количество дозволенного превышения квадратных метров с пяти до десяти, которые допустимы при найме за счет государственных средств.

4. Проблема, вытекающая из несвоевременного финансового обеспечения института ротации. Данная проблема характерна для всех учреждений, куда деньги поступают из государственного бюджета. Согласно «Бюджетному кодексу Российской Федерации» финансовый год начинается 1 января и заканчивается 31 декабря, следовательно, денежные средства должны поступать на счет органа исполнительной власти своевременно, однако в виду наличия иных процессов (составление и утверждение смет и иные) ассигнования поступают с опозданием. Данный фактор негативно складывается, в том числе при выплате компенсаций служащему за наем жилья. Несмотря на то, что сторонами договора выступает территориальный орган исполнительной власти и физическое лицо (арендатор) при задержке средств арендную плату приходится оплачивать самому служащему. Видится необходимость включения в список компенсаций, также компенсации по найму риелтора, в связи с тем, что служащему предоставлены сокращенные сроки для переезда и

размещения, найма квартиры, а также не предоставляется возможность временного размещения в гостинице с компенсацией.

5. Проблема обозначения сроков проведения ротации государственного гражданского служащего. Согласно пункту 6 статьи 60.1 «Ротация гражданских служащих» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» контракт со служащим заключается на срок от трех до пяти лет. Мы считаем, что данный срок не соответствует критериям эффективности и производительности органа исполнительной власти, что, несомненно, достигается, в том числе, при грамотном управлении руководителем. Вновь прибывшему служащему необходимо пройти период адаптации, что, несомненно, сказывается на функционировании органа. Срок, который остается на полноценное руководство, слишком мал, поэтому предлагаем ввести поправку, согласно которой срок заключения служебного контракта будет равен десяти годам;

6. Также нами была выделена и проблема, возникающая при проведении проверок. А именно она заключается в том, что при вступлении в должность у служащего могут проводиться проверки, срок проверочных данных может превышать пребывания государственного служащего в должности, что может сказаться на дальнейшей оценке его профессиональных качеств. В связи с этим видится необходимость учета времени нахождения на должности при обнаружении нарушения, допущенного прежним служащим, в дисциплинарном процессе данный факт должен выступать

обстоятельством, исключаящим ответственность назначенного в порядке ротации государственного служащего;

7. Проблема, которая возникает из-за того, что служащему фактически не дается время на размещение при переезде. Представляется необходимым изложить пункт 9.2 в статью 60.1 «Ротация гражданских служащих» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в следующей редакции: «При проведении ротации, подразумевающей переезд в иную местность, государственному гражданскому служащему предоставляется недельный срок для размещения его, с зачетом данного периода в трудовой стаж»;

8. Проблема, связанная с трудоустройством членов семьи. Как было рассмотрено ранее, закон предусматривает возможность переезда гражданского служащего с членами семьи, в том числе предусматривает для них финансовые преференции. Однако законодателю необходимо также обратиться и к социальной составляющей: способствовать в трудоустройстве членов семьи, устройстве детей в школы и студентов, находящихся на очном отделении не достигших двадцати трех летнего возраста в высшие учебные заведения при условии обучения ими до перевода, колледжи, техникумы. Также необходимо рассмотреть и вопрос предоставления бюджетного места студенту, если до этого он обучался на бюджетной основе;

9. Ротация государственных служащих в субъекте Российской Федерации может протекать внутри органа или с перемещением в иной орган государственной власти. Например, специфика министерства культуры и министерства

образования различна и должностные обязанности предусматривают определённый уровень знаний, навыков и умений. Видится необходимым ввести в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнения. А именно дополнить часть 3 статьи 62 «Профессиональное развитие гражданского служащего» пунктом 6, который предусматривает, что ротация гражданского служащего является основанием для участия в мероприятиях по профессиональному развитию;

10. Проблема, вытекающая из неполной реализации института ротации всеми органами согласно перечню должностей, подверженных ротации. Не все своевременно начали реализовывать нормы законодательства, предусматривающие ротацию государственных служащих, что необходимо устранить, так как это ставит под удар целесообразность введения института. Также видится необходимость предусмотреть исключительную ротацию между органами государственной власти для категории «руководители».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современной России под ротацией государственных гражданских служащих понимают «горизонтальное» перемещение гражданского служащего с одной равнозначной должности государственной службы на другую, обеспечивающее эффективное управление кадровым составом. Целью данного института выступает, прежде всего, предупреждение и пресечение коррупционных связей.

Несомненно, антикоррупционные механизмы способствуют постепенному снижению преступлений и правонарушений коррупционной направленности. Данный вывод мы делаем на основании статистических данных Генеральной прокуратуры РФ за январь- февраль 2020 года и данным компании «Трансперенси Интернешнл» за 2020 год. Ротация государственного служащего позволяет исключить оседлость чиновников, которая может порождать коррупционные ситуации.

Данный институт был детально проработан субъектами законодательной инициативы, предусмотрено не только его правовое закрепление и введение в правовую систему Российской Федерации, но регламентация порядка её проведения, материальной и социальной составляющих. Сформирована нормативно-правовая база института ротации, предусматривающая законодательный и подзаконный уровни правового регулирования.

Несмотря на глубокую разработку, институт ротации находится на этапе развития, в настоящее время невозможно сделать вывод о его окончательной сформированности.

При практической реализации ротации начали возникать проблемы, которые обусловлены имеющимися пробелами в законодательстве, и свидетельствуют о необходимости внесения следующих поправок в имеющиеся положения:

1. Пункт первый статьи 60.1 «Ротация гражданских служащих» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предлагаем дополнить следующим определением: «Ротация гражданского служащего - это горизонтальное перемещение служащего с одной должности на другую в пределах одного государственного органа либо перевод из одного государственного органа в другой - как на федеральном, так и на региональном уровне».

2. Необходимо скорректировать нормы, касающиеся финансового и жилищного обеспечения государственного служащего, подвергнутого ротации.

3. В целях повышения эффективности института ротации и качества управленческой деятельности лица, подвергнутого ротации, уточнить сроки заключения служебного контракта в сторону их увеличения до 10 лет.

4. Предусмотреть нормы, направленные на обеспечение содействия трудоустройства, а также устройства в образовательные учреждения членов семьи по новому месту службы государственного служащего, подвергнутого ротации.

5. В целях решения проблемы соответствия профессионального уровня государственного служащего, подвергнутого ротации, профиля имеющегося у него образования, его должностным обязанностям при переводе дополнить часть 3 статьи 62 «Профессиональное развитие

гражданского служащего» вышеназванного федерального закона пунктом 6, который будет предусматривать, что ротация гражданского служащего является основанием для участия в мероприятиях по профессиональному развитию.

Представляется, что высказанные предложения будут способствовать повышению эффективности института ротации государственного гражданского служащего, а также улучшению положения членов его семьи, которые ротируются вместе с ним.

Таким образом, ротация государственного служащего, один из важных антикоррупционных механизмов, благодаря которому реализуется одно из важных направлений государственной политики - борьба с коррупцией. Данный механизм в большей степени способствует предупреждению и недопущению коррупционных ситуаций.

Полагаем, что полноценное воплощение данного института в системе органов исполнительной власти как федерального, так и регионального уровней, позволит снизить уровень коррупционных преступлений и правонарушений и повысить эффективность государственного управления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 25 дек. -1993. - № 237; 21 янв. -2009. -№ 7; 7 фев. -2014. - № 27; 23 июля. -2014. - № 163.

2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (в ред. От 24.04.2020 г. N 127-ФЗ) // Российская газета. 28 апр. -2020. - № 92 (8146).

3. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (в ред. ФЗ от ред. 16.12.2019 г. № 432- ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2019. - № 49 (часть V). - Ст. 6977; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

4. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (в ред. 24.04.2020 N 143-ФЗ) // Российская газета. 29 апр. - 2020. - № 93 (8147).

5. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (в ред. 23.05.2018 г. № 143- ФЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

6. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»: Указ Президента РФ от 21.07.2010 N 925 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 30. – Ст. 4070; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>

7. О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы: Указ Президента РФ от 29.06.2018 N 378 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 27. – Ст. 4038; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>

8. 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: Постановление Правительства РФ от 27 октября 2012 г. N 1103 (в ред. от 27.10.2012 г. № 1130) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 45. – Ст. 6241; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

9. 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: Постановление Правительства РФ от

11 августа 2007 г. N 514 (в ред. от 07.03.2016 г. № 171) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – 12. – Ст. 1656; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

10. Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих (версия - 4.0) (утв. Минтрудом России) // Текст документа размещена на сайте Минтруда России <https://rosmintrud.ru/> по состоянию на 25.07.2018.

11. О государственной гражданской службе Чувашской Республики: Закон Чувашской Республики от 12.05. 2005 N 11 (в ред. 20.12.2019 г. № 90) // Официальный интернет- портал органов государственной власти Чувашской Республики. Режим доступа: <http://www.cap.ru> (дата обращения- 15.05.2020).

12. О перечне должностей государственной гражданской службы Чувашской Республики, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих Чувашской Республики: Указ Главы Чувашской Республики от 20 мая 2013 г. N 48 (в ред. 26.05.2017 № 53) // Официальный интернет- портал органов государственной власти Чувашской Республики. Режим доступа: <http://www.cap.ru> (дата обращения- 15.05.2020).

13. Об утверждении плана проведения ротации государственных гражданских служащих Чувашской Республики: Указ Главы Чувашской Республики от 4 июня 2013 г. № 53 (в ред. 26.05.2017 № 53) // Официальный интернет- портал органов государственной власти Чувашской

Республики. Режим доступа: <http://www.cap.ru> (дата обращения- 15.05.2020).

14. О порядке и условиях обеспечения государственных гражданских служащих чувашской республики, назначенных в порядке ротации на должность государственной гражданской службы Чувашской республики в государственный орган Чувашской республики, расположенный в другой местности в пределах чувашской республики, служебными жилыми помещениями, а также о порядке и размерах возмещения указанным государственным гражданским служащим чувашской республики расходов на наем (поднаем) жилого помещения: Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 13 июня 2013 г. № 216 // Официальный интернет- портал органов государственной власти Чувашской Республики. Режим доступа: <http://www.cap.ru> (дата обращения- 15.05.2020).

II. Научная и учебная литература

15. Белевич А.А. Японская модель ротации государственных служащих // Социология. – 2019. – № 1. – С. 177-183.

16. Борщевский, Г. А. Государственная служба : учебник и практикум для вузов / Г. А. Борщевский. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Юрайт, 2020. — 480 с.

17. Государственная служба: учебник и практикум для академического бакалавриата / Е. В. Охотский [и др.]; под общей редакцией Е. В. Охотского. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2019. — 340 с.

18. Гладких, В. И. Противодействие коррупции на государственной службе: учебное пособие для вузов / В. И. Гладких, В. М. Алиев, В. Г. Степанов-Егиянц. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2020. — 207 с

19. Дёмин, А. А. Государственная служба в Российской Федерации: учебник для вузов / А. А. Дёмин. — 10-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2020. — 354 с.

20. Жукова, С. М. Государственная служба: учебное пособие / С. М. Жукова. — Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. — 177 с.

21. Землин, А. И. Правовые основы противодействия коррупции: учебник и практикум для вузов / А. И. Землин, О. М. Землина, В. М. Корякин, В. В. Козлов; под общей редакцией А. И. Землина. — М.: Юрайт, 2020. — 197 с.

22. Кондрашкин В.А. Ротация как элемент социальной мобильности государственных гражданских служащих // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. — 2019. — №9. — С. 58-63.

23. Кузьмин А.В., Трифонов Ю.Н. Проблемы формирования кадрового состава на государственной гражданской службе РФ // Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ. 2020. №17.

24. Кутузова Е.С., Трифонов Ю.Н. О соотношении целей ротации кадров на государственной службе и средств на ее проведение // Развитие территорий. — 2019. — № 1 (15). — С. 39-44.

25. Лаврова Т.Б., Полякова А.Г. Развитие единой информационной системы управления кадровым составом

государственной гражданской службы российской федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки . - 2020. - №1. - С. 33-40.

26. Малютина А.В. Совершенствование института государственной гражданской службы РФ на основе анализа лучших практик стран Брикс // Скиф. - 2018. - №12 (28). - С. 242-272.

27. Ноздрачев А.Ф. Институт ротации в системе государственной гражданской службы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2019. - №5. - С. 5-22.

28. Полетаев, Ю. Н. Правовое регулирование труда государственных гражданских служащих: учебное пособие для вузов / Ю. Н. Полетаев, М. А. Клочков. — М.: Юрайт, 2020. — 163 с.

29. Путеводитель по кадровым вопросам. Особенности работы госслужащих из информационного банка «Путеводитель по кадровым вопросам» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения- 15.05.2020).

30. Румянцева, Е. Е. Противодействие коррупции : учебник и практикум для вузов / Е. Е. Румянцева. — М.: Юрайт, 2020. — 267 с.

31. Схакумидова Д.А. О некоторых вопросах ротации государственных гражданских служащих // Эпомен. - 2020. - № 35. - С. 316- 323.

32. Хусаинов, У. Ш. Институт ротации в системе государственной власти: понятие и сущность / У. Ш. Хусаинов. — Текст: непосредственный // Актуальные вопросы

юридических наук: материалы II Междунар. науч. конф. (г. Челябинск, февраль 2015 г.). — Челябинск: Два комсомольца, 2015. — С. 10-13.

33. Халимова Е.М., Барбашова Е.А. Ротация государственных служащих как механизм развития кадрового потенциала органов государственной власти // Экономика и социум. – 2019. – № 4 (59). – С. 719-721.

34. Чесноков А.А., Чеснокова О.В. Антикоррупционный механизм: проблемы измерения // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. – 2014. – №1. – С. 203-208.

35. Чернова В. В. Эффективный контракт на государственной службе // Научный электронный журнал «Меридиан». – 2019. – № 14 (32). – С. 222-224.

III. Электронные ресурсы

36. Доклад Главного управления правовой статистики и информационных технологий Генерального прокурора Российской Федерации [Электронный ресурс]. - URL: https://genproc.gov.ru/upload/iblock/494/sbornik_2_2020.pdf (дата обращения 15.05.2020).

37. Индекс коррупции в России [Электронный ресурс]. - URL: <https://take-profit.org/statistics/corruption-index/russia/> (дата обращения 15.05.2020).

38. Ротация государственных гражданских служащих как противодействие коррупции [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.finexg.ru/rotaciya-gosudarstvennyx-grazhdanskix->

[sluzhashhix-kak-protivodejstvie-korrupcii/](#) (дата обращения 15.05.2020).

39. Юридический словарь [Электронный ресурс]. - URL: <http://slovariki.org/uridiceskij-slovar/16688> (дата обращения 15.05.2020).

40. Шидов А.Х., Хапов А.Б. Ротация кадров как элемент системы управления деловой карьерой // Менеджмент в России и за рубежом. - 2003. - № 2. - [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mevriz.ru/articles/2003/2/1104.html> (дата обращения 22.05.2020).

41. Чайка: ротация кадров - эффективная мера против коррупции [Электронный ресурс]. - URL: http://actualcomment.ru/chayka_rotatsiya_kadrov_effektivnaya_mera_protiv_korrupsii.html?PAGEN_1=2 (дата обращения 15.05.2020).

**Перечень должностей, по которым предусматривается
ротация**

В территориальном органе федерального органа исполнительной власти межрегионального уровня:

руководитель территориального органа 11-1-2-001
представитель федерального органа исполнительной власти 11-1-2-002
уполномоченный федерального органа исполнительной власти 11-1-2-003
заместитель руководителя территориального органа 11-1-2-004
заместитель представителя федерального органа исполнительной власти 11-1-3-005
заместитель уполномоченного федерального органа исполнительной власти 11-1-3-006
начальник отдела территориального органа 11-1-3-007
заместитель начальника отдела территориального органа 11-1-3-008

Отдельные должности в региональных таможенных управлениях, в таможах, на таможенных постах межрегионального уровня Федеральной таможенной службы:

начальник службы регионального таможенного управления 11-1-3-029
заместитель начальника службы регионального таможенного управления 11-1-3-029.1
заместитель начальника таможни 11-1-3-030
начальник таможенного поста 11-1-3-031
заместитель начальника таможенного поста 11-1-3-031.1
начальник службы таможни 11-1-3-031.2
заместитель начальника службы таможни 11-1-3-031.3

начальник отдела в службе регионального таможенного управления 11-1-3-032
начальник отдела таможни (таможенного поста) 11-1-3-033
заместитель начальника отдела в службе регионального таможенного управления 11-1-3-034
заместитель начальника отдела таможни (таможенного поста) 11-1-3-035
начальник отделения регионального таможенного управления 11-1-3-036
начальник отделения таможни (таможенного поста) 11-1-3-037

Отдельные должности в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации межрегионального уровня:

начальник главного управления Министерства юстиции Российской Федерации 11-1-2-050.1
начальник управления Министерства юстиции Российской Федерации 11-1-2-050.2
заместитель начальника главного управления Министерства юстиции Российской Федерации 11-1-2-050.3
заместитель начальника управления Министерства юстиции Российской Федерации 11-1-2-050.4

Отдельные должности в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации в субъекте Российской Федерации:

начальник главного управления Министерства юстиции Российской Федерации 11-2-2-081.1
начальник управления Министерства юстиции Российской Федерации 11-2-2-081.2
заместитель начальника главного управления Министерства юстиции Российской Федерации 11-2-2-081.3

заместитель начальника управления Министерства юстиции Российской Федерации 11-2-3-081.4

Отдельные должности в территориальных органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации:

начальник государственной специализированной инспекции 11-1-3-050.5
начальник государственной зональной инспекции 11-1-3-050.6
заместитель начальника государственной специализированной инспекции 11-1-3-050.7
начальник государственной линейной инспекции 11-1-3-050.8
заместитель начальника государственной зональной инспекции 11-1-3-050.9
начальник государственной участковой инспекции 11-1-3-050.10
заместитель начальника государственной линейной инспекции 11-1-3-050.11
начальник отдела в государственной специализированной инспекции 11-1-3-050.12
начальник государственного инспекторского поста 11-1-3-050.13

В территориальном органе федерального органа исполнительной власти в субъекте Российской Федерации:

руководитель территориального органа 11-1-2-051
представитель федерального органа исполнительной власти 11-1-2-052
уполномоченный федерального органа исполнительной власти 11-1-2-053
заместитель руководителя территориального органа 11-1-2-054
заместитель представителя федерального органа

исполнительной власти 11-1-2-055
заместитель уполномоченного федерального органа исполнительной власти 11-1-2-056
начальник отдела территориального органа 11-1-2-057
заместитель начальника отдела территориального органа 11-1-2-058

В территориальном органе федерального органа исполнительной власти межрайонного, городского (районного) уровня:

руководитель территориального органа 11-1-3-082
заместитель руководителя территориального органа 11-1-3-083
начальник отдела 11-1-3-084
заместитель начальника отдела 11-1-3-085

В территориальном органе федерального органа исполнительной власти, расположенном в г. Байконуре на период аренды комплекса «Байконур» Российской Федерацией:

руководитель территориального органа 11-1-2-109
представитель федерального органа исполнительной власти 11-1-2-110
уполномоченный федерального органа исполнительной власти 11-1-2-111
заместитель руководителя территориального органа 11-1-3-112
заместитель представителя федерального органа исполнительной власти 11-1-3-113
заместитель уполномоченного федерального органа исполнительной власти 11-1-3-114
начальник отдела территориального органа 11-1-3-115
заместитель начальника отдела территориального органа 11-1-3-116

Перечень должностей государственной гражданской службы Чувашской Республики, по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих Чувашской Республики

начальник организационно-правового отдела Министерства цифрового развития, информационной политики и массовых коммуникаций Чувашской Республики
начальник отдела государственного ветеринарного надзора Государственной ветеринарной службы Чувашской Республики
начальник отдела кадровой работы и профессионального развития государственных гражданских служащих Управления государственной гражданской службы, кадровой политики и государственных наград Администрации Главы Чувашской Республики
начальник отдела жилищно-коммунального хозяйства и реформирования Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Чувашской Республики
начальник отдела организации ветеринарных мероприятий, мониторинга Государственной ветеринарной службы Чувашской Республики
начальник отдела по реализации антикоррупционной политики Управления государственной гражданской службы, кадровой политики и государственных наград Администрации Главы Чувашской Республики
начальник отдела правового обеспечения и кадровой работы Министерства культуры, по делам национальностей и архивного дела Чувашской Республики
начальник отдела правового, кадрового обеспечения и

мобилизационной работы Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Чувашской Республики
начальник отдела правовой и кадровой политики Министерства экономического развития, промышленности и торговли Чувашской Республики
начальник отдела правовой и кадровой работы - старший государственный жилищный инспектор Чувашской Республики Государственной жилищной инспекции Чувашской Республики
начальник отдела правовой и кадровой работы Министерства природных ресурсов и экологии Чувашской Республики
начальник отдела профессионального образования и науки Министерства образования и молодежной политики Чувашской Республики
начальник отдела ресурсного обеспечения Министерства образования и молодежной политики Чувашской Республики
начальник отдела электроэнергетики Министерства экономического развития, промышленности и торговли Чувашской Республики