

РОТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ  
В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ВЧЕРА И СЕГОДНЯ

Я. В. Явтуховская

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 14 августа 2015 г.

**Аннотация:** анализируются и сравниваются правовые нормы, введенные Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ, вступившим в силу 1 января 2013 г., которые устанавливают ротацию в федеральных органах исполнительной власти, в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, и правовые нормы, введенные Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 53-ФЗ, предусматривающие изменения в положениях института ротации, а именно необходимость ее проведения и в иных федеральных государственных органах. Акцент в статье делается именно на определение государственных органов, в которых предусматривается проведение ротации федеральных государственных гражданских служащих. Отмечаются также некоторые недостатки норм законодательства относительно проведения ротации, определяются несоответствия между ними и финансово-экономическими обоснованиями к проектам названных выше федеральных законов. Предлагается внести изменения в действующее законодательство.  
**Ключевые слова:** ротация гражданских служащих, ротация в государственных органах, изменения в содержании института ротации, территориальные органы, государственные гражданские служащие.

**Abstract:** this article analyzes and compares the legal regulations, imposed by the Federal Law of 06.12.2011 № 395, effective from 01.01.2013, establishing a rotation in the federal authorities of executive power, in the territorial form of the federal authorities of executive power, exercising control and supervisory functions and legal regulations, imposed by the Federal Law of 02.14.2014 № 53, providing for changes in the institute of rotation, namely establishing a rotation in the other federal authorities. The focus of this article is made on the definition of public authorities provide for the rotation of federal civil servants. Also notes some shortcomings of the legislation regarding the rotation, are determined inconsistency between them and the financial and economic substantiation to project the above federal law. Amendments to the existing legislation are proposed.  
**Key words:** rotation of civil servants, rotation in the federal authorities, changes in the content of the Institute of rotation, the territorial form, civil servants.

Ротация гражданских служащих – правовой институт, ориентированный на повышение эффективности обеспечения исполнения полномочий государственных органов как на федеральном, так и на региональном уровнях. Однако, несмотря на то, что законодатель предусмотрел среди основных приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы ротацию гражданских служащих еще в июле 2004 г.,

текст законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 22 июля 2011 г. Правительством Российской Федерации. То есть только по истечении семи лет Минздравсоцразвития России был подготовлен указанный проект федерального закона с целью закрепления в нормативном правовом массиве механизма ротации на государственной гражданской службе. Однако прежде необходимо установить, в каких государственных органах была предусмотрена ротация гражданских служащих с момента вступления в силу Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ (далее – ФЗ № 395-ФЗ) с 1 января 2013 г.<sup>1</sup>

В соответствии со ст. 10 Конституции Российской Федерации государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную<sup>2</sup>. При этом ФЗ № 395-ФЗ относительно осуществления ротации выделяет именно исполнительный сектор власти. Это подтверждается тем, что ротация федеральных гражданских служащих предусматривалась в:

- 1) федеральных органах исполнительной власти;
- 2) территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

При этом согласно положениям пояснительной записки к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» (далее – Пояснительная записка) в федеральных органах исполнительной власти была предусмотрена лишь возможность осуществления ротации по иным должностям федеральной гражданской службы, включенным в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы. Однако не все должности из Реестра подвергались ротации. Обязательным условием являлось утверждение соответствующего перечня должностей федеральной гражданской службы, которое осуществлялось либо Президентом Российской Федерации, либо Правительством Российской Федерации в зависимости от того, кто руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти соответственно. Последние, в свою очередь, должны были подготовить предложения по формированию перечня должностей.

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе : федер. закон от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50. Ст. 7337.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. законов о поправках к Конституции от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.06.2015).

В отношении ротации в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, Пояснительная записка выделяет не все должности государственной гражданской службы, а именно должности категории «руководители», которые включаются в соответствующий перечень, подлежащий обязательному утверждению либо руководителем федерального органа исполнительной власти единолично (если руководство деятельностью федеральным органом исполнительной власти осуществляет Президент России или Правительство России), либо по согласованию с федеральным министром (в случае нахождения федерального органа исполнительной власти в ведении федерального министерства).

Следуя логике финансово-экономического обоснования к проекту рассматриваемого закона, ротация на первоначальных этапах своего развития будет осуществляться, прежде всего, в отношении гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти. Ассигнования из федерального бюджета для реализации механизма ротации рассчитывались только лишь с учетом численности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Это и объясняет причину того, что в федеральных органах исполнительной власти предусматривалась лишь возможность осуществления ротации, несмотря на то, что в принятом ФЗ № 395-ФЗ слово «возможность» отсутствует.

Функциональное направление территориальных органов федеральных органов исполнительной власти стало решающей вехой при определении перечня ротлируемых должностей, в который были включены абсолютно все должности категории «руководители» независимо от того, связано ли исполнение должностных обязанностей с осуществлением контрольных и надзорных функций. То есть во всех федеральных органах исполнительной власти, таких как, например, Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, должны быть изданы в обязательном порядке приказы, которыми утверждался перечень должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих соответствующих территориальных органов<sup>3</sup>. Учитывая, что

---

<sup>3</sup> Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих в территориальных управлениях Федеральной службы по надзору в сфере транспорта : приказ Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 26 декабря 2012 г. № АК-877ФС // Рос. газета 2013. 24 апр. ; Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков : приказ Федеральной службы Российской Федерации по

не все должностные лица территориальных органов федеральных органов исполнительной власти при реализации служебных полномочий осуществляют функции по контролю и надзору, отметим следующее. Руководствуясь положениями Приказа Ростехнадзора от 9 ноября 2012 г. № 651 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих», среди должностей категории «руководители» ведущей группы должностей на межрегиональном уровне отмечается должность «начальник отдела»<sup>4</sup>. Для примера рассмотрим Верхне-Донское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор), которое является территориальным органом межрегионального уровня, осуществляющим функции Ростехнадзора в установленной сфере деятельности на территории Белгородской, Воронежской, Курской, Липецкой и Тамбовской областей. В структуре Управления среди отделов по горному надзору, надзору за взрывоопасными объектами по хранению и переработке растительного сырья и транспортированием опасных веществ; межрегиональному отделу по надзору за проектированием химических опасных производственных объектов, опасными производственными объектами химической и нефтехимической промышленности и изготовлением оборудования выделяются отдел кадров и спецработы, отдел административно-хозяйственной деятельности и документооборота, финансовый отдел, отдел правового обеспечения. Как быть с их руководителями? Согласно положениям ФЗ № 395-ФЗ они тоже подлежат ротации, поскольку Верхне-Донское управление Ростехнадзора – территориальный орган, осуществляющий контрольные и надзорные функции. Таким образом, ключевая точка в данном вопросе – именно сфера деятельности самого органа, а не гражданского служащего. Примечательно и то, что после принятия в первом чтении законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» среди направленных в Комитет Государственной

контролю за оборотом наркотиков от 24 ноября 2014 г. № 459 // Там же. 2014. 24 дек. ; Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы категории «руководители», по которым предусматривается ротация федеральных гражданских служащих в территориальных органах Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, осуществляющих контрольные и надзорные функции : приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 18 декабря 2012 г. № П/583 // Там же. 2013. 1 февр.

<sup>4</sup> Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих : приказ Ростехнадзора от 9 ноября 2012 г. № 651 // Рос. газета. 2013. 1 февр.

Думы по делам Федерации и региональной политике поправок к нему, в частности от Парламента Кабардино-Балкарской Республики, Законодательной Думы Томской области, Московской городской Думы, не было ни одного замечания относительно вышеуказанного утверждения. В заключениях на рассматриваемый законопроект Правового Управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не содержится также положений, указывающих на необходимость дополнительного пояснения вопроса относительно ротации в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти.

Но спустя чуть больше года, 2 апреля 2014 г., Федеральным законом № 53-ФЗ «О внесении изменений в ст. 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – ФЗ № 53-ФЗ) была осуществлена переориентация в вопросе ротации в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти в той части, что теперь ротации подлежат федеральные гражданские служащие, которые, во-первых, замещают должности категории «руководители»; во-вторых, исполнение ими должностных обязанностей связано с осуществлением контрольных или надзорных функций<sup>5</sup>.

Логика законодателя заключается в уточнении ротируемых должностей, однако каких-либо комментариев даже Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не содержит. Насколько такое уточнение эффективно? Согласно положениям ФЗ № 53-ФЗ среди территориальных органов федеральных органов исполнительной власти выделяются те, которые осуществляют контрольные и надзорные функции. Для них согласно вышесказанному существуют особые требования к должностям, подлежащим ротации. Для остальных же территориальных органов федеральных органов исполнительной власти предусмотрено составление перечня подлежащих ротации должностей и его утверждение, которое возможно в двух вариантах:

1) руководителем федерального органа исполнительной власти (если руководство деятельностью осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации);

2) руководителем федерального органа исполнительной власти по согласованию с федеральным министром (если федеральный орган исполнительной власти находится в ведении федерального министерства).

Рассмотрим следующий пример. Согласно Указу Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральное агентство по рыболовству (далее – Росрыболовство) подведомственно Министерству сельского хозяйства Российской Федера-

---

<sup>5</sup> О внесении изменений в статью 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» : федер. закон от 2 апреля 2014 г. № 53-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14. Ст. 1545.

ции<sup>6</sup>. В свою очередь, Росрыболовство является федеральным органом исполнительной власти, который, среди прочих, осуществляет следующие функции по:

- 1) оказанию государственных услуг;
- 2) управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности и др.;
- 3) федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов;
- 4) государственному надзору за торговым мореплаванием<sup>7</sup>.

Согласно Указу Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральное агентство осуществляет функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору<sup>8</sup>. Такое разнообразие функций и различие между нормативными правовыми актами не позволяет сделать однозначный вывод относительно того, какие именно должности подлежат ротации. Ведь если первостепенной функцией являются контроль и надзор, тогда в территориальном органе Росрыболовства подлежат ротации должности федеральной гражданской службы категории «руководители», исполнение должностных обязанностей по которым связано с осуществлением контрольных или надзорных функций. Значимость этой функции подтверждает Приказ Росрыболовства от 11 апреля 2013 г. № 259<sup>9</sup>. Если первостепенными являются другие функции, тогда необходимо соблюсти порядок составления и утверждения перечня ротлируемых должностей. Ввиду того что функции в нормативном правовом кластере не подразделяются на основные и дополнительные, значимые и незначимые, наблюдается синтез двух вышеперечисленных случаев. То есть получается, что часть государственных гражданских служащих должна будет ротироваться согласно утвержденным в соответствующем порядке перечням должностей, а часть – согласно замещаемым должностям категории «руководители».

Таким образом, теряется весь смысл подразделять территориальные органы федеральных органов исполнительной власти на осуществля-

<sup>6</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22. Ст. 2754.

<sup>7</sup> О Федеральном агентстве по рыболовству : постановление Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444 // Там же. 2008. № 25. Ст. 2979.

<sup>8</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // Там же. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>9</sup> Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители» в территориальных органах Федерального агентства по рыболовству : приказ Федерального агентства по рыболовству от 11 апреля 2013 г. № 259 // Рос. газета. 2013. 26 июня.



ющие контрольные и надзорные функции и не осуществляющие. Следовательно, необходимо привести к единообразию положения о ротации государственных гражданских служащих в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, установив, что ротация проводится по утвержденным руководителем федерального органа исполнительной власти перечням должностей (в случае если Президент или Правительство России осуществляет руководство его деятельностью) или руководителем федерального органа исполнительной власти по согласованию с федеральным министром (если федеральный орган исполнительной власти находится в ведении министерства), причем в этот перечень обязательно включаются должности категории «руководители». Однако до сих пор порядок осуществления согласительных процедур не урегулирован.

Следующим масштабным нововведением согласно положениям ФЗ № 53-ФЗ стало дополнение федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, в которых предусмотрена ротация гражданских служащих, иными федеральными государственными органами. Пояснений, что именно законодатель подразумевает под «иными» или как указано в ФЗ № 79-ФЗ, «другими» федеральными государственными органами, нет. Однако на первый взгляд представляется, что институт ротации охватит и Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, и Аппарат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, и аппарат Конституционного Суда Российской Федерации, и аппарат Верховного Суда Российской Федерации. Каковы же должны быть ассигнования из федерального бюджета в настоящее время, если заявив в 2011 г., что ротация будет осуществляться в федеральных органах исполнительной власти и в их территориальных органах, федеральные денежные средства рассчитывались исходя из численности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции? То есть ротация в федеральных органах исполнительной власти не получила реализации за недостатком финансирования. Кроме того, отложенное вступление в силу ФЗ № 395-ФЗ было продиктовано необходимостью дополнительного выделения из федерального бюджета ассигнований в размере 322,5 млн рублей в связи с необходимостью дополнения ст. 52 ФЗ № 79-ФЗ гарантиями и компенсациями, связанными с возмещением расходов гражданским служащим и членам их семей при переезде в другую местность, обеспечением служебным жилым помещением либо возмещением расходов на наем жилого помещения. Эти расходы учитывались исходя из численности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

Однако расширение перечня ротируемых должностей федеральной государственной гражданской службы распространится лишь на аппарат полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, а именно на должности категории «специалист»

высшей группы – главных федеральных инспекторов по субъекту Российской Федерации и главной группы – федеральных инспекторов по субъекту Российской Федерации. Это подтверждается положениями финансово-экономического обоснования к проекту ФЗ № 53-ФЗ, в которых указано, что дополнительные финансовые ассигнования федерального бюджета для реализации ротации в аппаратах полномочных представителей Президента Российской Федерации составят 18,5 млн рублей. Необходимо отметить также, что для претворения в жизнь данного новшества необходимо определить порядок проведения ротации, который должен быть установлен Президентом Российской Федерации. В настоящее время такого порядка не существует.

Кроме того, ФЗ № 53-ФЗ предусматривает лишь возможность проведения ротации в федеральных органах исполнительной власти и в иных федеральных государственных органах, следствием чего является свобода усмотрения, что противоречит заявленным целям проведения ротации на гражданской службе: повышению ее эффективности и противодействию коррупции. Препятствием на пути реализации положений ротации является и необходимость утверждения перечней ротлируемых должностей Президентом Российской Федерации, если им осуществляется руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, или Правительством Российской Федерации при осуществлении руководства деятельностью федеральных органов исполнительной власти на основании предложений этих федеральных органов. Но порядок реализации данных положений отсутствует.

Таким образом, в настоящее время заявленные в ФЗ № 79-ФЗ нововведения носят несколько декларативный характер, они не могут дать должное развитие институту ротации на государственной гражданской службе, вопреки поддерживающей их позиции Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, и не будут в должной мере реализованы.

*Воронежский государственный университет*

*Явтуховская Я. В., аспирант кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: yana\_vy@mail.ru  
Тел.: 8-920-464-82-19*

*Voronezh State University*

*Yavtukhovskaya Ya. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: yana\_vy@mail.ru  
Tel.: 8-920-464-82-19*