

Научная статья
УДК 342.951
DOI: 10.25683/VOLBI.2026.74.1561

Rostislav Dmitrievich Savelev
Research Intern of the Center for Research and Expertise
of the Faculty of Law,
Financial University
under the Government of the Russian Federation
Moscow, Russian Federation
rostislav.saveliev@yandex.ru

Ростислав Дмитриевич Савельев
стажер-исследователь Центра исследований и экспертиз
Юридического факультета,
Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации
Москва, Российская Федерация
rostislav.saveliev@yandex.ru

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА РОТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

5.1.2 — Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Аннотация. В современной системе государственного управления институт ротации государственных гражданских служащих функционирует с 1 января 2013 г. — даты вступления в силу ст. 60¹ Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Последний раз институт ротации претерпевал изменения в 2023 г. в связи с внесением изменений, предусмотренных Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 645-ФЗ. Актуальность настоящей работы определяется тем, что существующий порядок ротации требует реформирования в целях реального достижения целей ротации, установленных законодательством.

В работе анализируются нормативные правовые акты, регламентирующие функционирование института ротации государственных гражданских служащих. Осуществлен сопоставительный анализ особенностей правового регулирования данного института применительно к военной и государственной службе иных видов. Ключевой акцент сделан на выявлении пробелов действующего механизма ротации гражданских служащих и изучению взглядов авторов научных трудов по модернизации института

ротации. Особое внимание уделяется вопросам предоставления государственных гарантий служащим при назначении на должность в порядке ротации в связи со сменой местности.

Проведенное исследование действующего законодательства об институте ротации государственных гражданских служащих и обзора научных трудов по данной проблематике позволили автору выработать ряд рекомендаций по модернизации законодательства. В частности, предлагается установить определенной срок замещения должности гражданской службы в порядке ротации, расширить объем государственных гарантий, предоставляемых гражданским служащим, назначенным в порядке ротации. Реализация данных предложений позволит повысить эффективность ротации гражданских служащих.

Ключевые слова: ротация, государственная гражданская служба, ротация государственных гражданских служащих, государственный гражданский служащий, гражданская служба, ротация гражданских служащих, гражданский служащий, механизмы ротации, государственные гарантии, противодействие коррупции

Финансирование: статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Для цитирования: Савельев Р. Д. Особенности правового регулирования института ротации государственных гражданских служащих // Бизнес. Образование. Право. 2026. № 1(74). С. 259—263. DOI: 10.25683/VOLBI.2026.74.1561.

Original article

FEATURES OF THE LEGAL REGULATION OF THE ROTATION SYSTEM FOR STATE CIVIL SERVANTS

5.1.2 — Public law (state-legal) sciences

Abstract. In the modern system of public administration, the rotation system for state civil servants has been operating since January 01, 2013, the date of entry into force of Article 60¹ of Federal Law No. 79-FZ dated July 27, 2004 “On the State Civil Service of the Russian Federation”. The last time the institution of rotation underwent changes was in 2023 due to the introduction of amendments provided for by Federal Law No. 645-FZ dated December 29, 2022. The relevance of this work is determined by the fact that the existing rotation procedure requires reform in order to effectively achieve the goals of rotation established by law.

The paper analyzes the normative legal acts regulating the functioning of the rotation system for state civil servants. The author analyses the features of the legal regulation of this institution in relation to military and other types of public service. The key emphasis is placed on identifying gaps in the current mechanism of rotation of civil servants and studying the views of scholars on the modernization of the institute of rotation. Special attention is paid to the issues of providing state guarantees to employees when they are appointed to a position on a rotating basis due to a change of location.

The study of the existing legislation regarding the rotation system for state civil servants and the review of scientific papers on this issue allowed the author to develop a number of recommendations for the modernization of legislation. In particular, it is proposed to set a certain period of time for filling a civil service position on a rotating basis, and to expand the scope of state guarantees provided to civil

servants appointed on a rotating basis. The implementation of these proposals will improve the efficiency of the rotation of civil servants.

Keywords: rotation, state civil service, rotation of state civil servants, state civil servant, civil service, rotation of civil servants, civil servant, rotation mechanisms, state guarantees, anti-corruption

Financing: The article is based on research conducted using budget funds under the state assignment of the Financial University under the Government of the Russian Federation.

For citation: Savelev R. D. Features of the legal regulation of the rotation system for state civil servants. *Biznes. Obrazovanie. Pravo = Business. Education. Law.* 2026;1(74):259—263. DOI: 10.25683/VOLBI.2026.74.1561.

Введение

Актуальность. Государство уделяет особое внимание повышению эффективности государственной гражданской службы и увеличению результативности ее деятельности. В значительной степени этому способствует механизм ротации.

Возникновение института ротации на гражданской службе непосредственно связано с ратификацией Конвенции ООН против коррупции 2003 г. Принятые Российской Федерацией международные обязательства потребовали приведения национального законодательства в соответствие с антикоррупционными стандартами, включая внедрение механизмов ротации. Реализация конвенционных предписаний нашла свое выражение в Федеральном законе от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ, которым Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — ФЗ № 79-ФЗ) был дополнен ст. 60¹, регламентирующей институт ротации. Данная статья определяет цели ротации, категории лиц, подлежащих ротации и порядок ее проведения.

Несмотря на наличие законодательной базы и методических рекомендаций Минтруда России, механизм ротации гражданских служащих по-прежнему полностью четко не урегулирован, имеет пробелы и сложности в реализации.

Изученность проблемы. Отдельные аспекты правового регулирования института ротации государственных гражданских служащих исследовали А. М. Бобров [1], Д. О. Ондар [2], Е. В. Матюгина [3], Д. В. Степанков [4]. Особое внимание практической реализации института ротации на государственной гражданской службе уделено в диссертации А. С. Мурашкиной [5].

В работе Н. М. Антошиной поднимается вопрос о внедрении ротационных механизмов с точки зрения формирования кадрового состава государственной гражданской службы [6].

М. А. Закиматов и Е. Е. Иванова [7], К. А. Лисовенко [8], Л. Л. Малкова и Д. О. Сизов [9] отмечают назревшую необходимость совершенствования правовой регламентации механизма ротации для пресечения коррупции и увеличения мотивации гражданских служащих, отвечающего современным тенденциям в государственном управлении и вызовам цифровой экономики.

Целесообразность разработки темы обусловлена необходимостью выделения пробелов института ротации государственных гражданских служащих и совершенствования правового регулирования в этой сфере.

Цель исследования заключается в осуществлении анализа пробелов в механизме ротации государственных гражданских служащих и разработке научно обоснованных рекомендаций, направленных на совершенствование

регламентации института ротации государственных гражданских служащих. В качестве исследовательских задач определены: проведение сопоставительного анализа нормативной регламентации ротации на государственной гражданской, военной и государственной службе иных видов, а также формулирование концептуальных предложений по внесению изменений в текущее законодательство с целью устранения выявленных недостатков.

Научная новизна заключается в тщательном анализе пробелов правового регулирования института ротации государственных гражданских служащих, их описания и выработке конкретных предложений по их устранению за счет сформулированных рекомендаций.

Теоретическая значимость работы заключается в приращении научного знания о проблемных аспектах функционирования института ротации гражданских служащих посредством их комплексного анализа и систематизации. Результаты исследования открывают возможности для дальнейшего изучения.

Практическая значимость работы выражается в возможном применении сформулированных предложений по совершенствованию механизма ротации государственных гражданских служащих при подготовке проектов нормативно правовых актов об изменении законодательства о ротации государственных гражданских служащих.

Основная часть

Методология исследования включает в себя использование метода анализа, синтеза, систематизации, а также сравнительно-правового метода. Эмпирическую базу работы составляет национальное законодательство, а теоретическую — научные работы по теме исследования.

Результаты исследования. Ротация гражданских служащих квалифицируется как служебное назначение, реализуемое при соблюдении совокупности установленных критериев. К числу таковых относятся отнесение должности к утвержденному ротационному перечню, возможность осуществления назначения как в пределах того же федерального органа исполнительной власти или его территориального органа, так и при переходе в иной орган аналогичного уровня.

Ротация гражданских служащих, представляющая собой запланированное перемещение, не имеет целью поощрение, награждение или применение дисциплинарных взысканий, но при этом в контексте социальной мобильности может быть улучшением инфраструктурных условий в связи со сменой гражданским служащим населенного пункта или субъекта [10]. Определяющее значение при ротации придается соответствию кандидата квалификационным требованиям.

На данный момент легальное определение понятия ротации государственных гражданских служащих отсутствует. Законодатель ограничивается указанием на цели данного института, которыми выступают повышение эффективности гражданской службы и противодействие коррупции. Наряду с указанными целями ротация ориентирована на совершенствование профессиональных компетенций и рост квалификационного уровня гражданских служащих [11; 12]. Представляется целесообразным восполнить данный пробел путем включения в закон легальной дефиниции рассматриваемого понятия.

В ст. 60¹ ФЗ № 79-ФЗ не содержится указания на нормативно закреплённые критерии, при наличии которых иницируется процедура ротации. В юридической литературе отмечается, что решение данной проблемы видится в разработке научно обоснованных параметров с их последующим включением в текст закона [2, с. 154].

Представляется обоснованным, что ротация гражданских служащих должна осуществляться на основании следующих критериев:

- соответствие уровня квалификации гражданского служащего требованиям к профессиональным знаниям, умениям, наличие которых необходимо для назначения на должность гражданской службы в порядке ротации, с соблюдением требований к квалификации, установленных ст. 12 ФЗ № 79-ФЗ;

- наличие у гражданского служащего уровня профессионального образования, соответствующего установленным требованиям ст. 12 ФЗ № 79-ФЗ;

- соблюдение квалификационных требований, предъявляемых к стажу государственной службы либо стажу работы (службы) по специальности, требуемого для назначения на должность в порядке ротации, в соответствии с Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 16;

- предотвращение конфликта интересов в отношении гражданского служащего, подлежащего ротации, посредством недопущения его назначения на должность, замещение которой может создать предпосылки для конфликта интересов, что корреспондирует запретам, установленным ст. 16 ФЗ № 79-ФЗ.

Применительно к последнему критерию Г. Г. Михалева отмечает, что ротация государственных служащих способствует предотвращению конфликта интересов и указывает на необходимость уведомления нанятого о возникновении конфликта интересов [13].

Внедрение и последующее применение критериев в процессе ротации позволит выстроить прозрачный механизм назначения гражданских служащих, способствующий профессиональному росту и реализации трудового потенциала гражданских служащих [14].

Обращает на себя внимание и такой недостаток нормативной регламентации, как установление срока замещения должностей, предусматривающих ротацию, в диапазоне от трех до пяти лет. Продолжительность данного периода, а также его дифференцированный характер вызывают вопросы с точки зрения целесообразности и эффективности ротационных механизмов.

Отсутствие законодательно установленных критериев в ФЗ № 79-ФЗ и других нормативных актах для определения сроков замещения ротационных должностей гражданскими служащими ставит под сомнение возможность произвольного установления таких сроков, при этом возникает опасность широкой свободы установления должностными

лицами, ответственными за проведение кадровых перемещений, продолжительности замещения ротационной должности гражданским служащим. Существует вероятность, что данное положение может быть интерпретировано или использовано таким образом, что приведет к коррупционным проявлениям.

Решение задачи по обеспечению стабильности государственно-служебных отношений и комплексной защите интересов гражданских служащих, назначаемых в порядке ротации и их семей видится в законодательном закреплении точной продолжительности периода замещения соответствующих должностей.

Обращение к законодательству, регламентирующему правовой статус служащих государственной службы иных видов (на примере органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы и органов принудительного исполнения), свидетельствует о том, что предельный срок замещения должностей в рамках ротационных процедур унифицирован и равен шести годам.

Полагаем целесообразным закрепить в законодательстве единый шестилетний срок замещения должностей государственной службы, по которым предусмотрена ротация. Данное предложение корреспондирует требованию п. 1 ст. 3 ФЗ № 79-ФЗ о необходимости обеспечения единства правовых и организационных основ государственной службы, что предполагает нормативную фиксацию унифицированных подходов к ее организации.

Введение единого шестилетнего срока для замещения должностей, включенных в ротационный перечень, преследует цель унификации нормативных правовых актов, определяющих содержание служебных обязанностей и порядок прохождения государственной службы для различных категорий государственных служащих [5, с. 146].

В рамках реализации мер, направленных на защиту прав и законных интересов государственных служащих и их семей, законодатель уделяет особое внимание разработке правовых основ, регулирующих гарантии при назначении на должности в порядке ротации.

Положениями ч. 14 ст. 3 Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ предусмотрено предоставление в первоочередном порядке мест в общеобразовательных и дошкольных организациях по месту жительства, а также в летних оздоровительных лагерях (независимо от их формы собственности) детям сотрудников, имеющих специальные звания и проходящих службу в уголовно-исполнительной системе, органах принудительного исполнения, федеральной противопожарной службе и таможенных органах.

Анализ положений п. 6 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» позволяет выделить комплекс мер социальной поддержки, адресованных супругам военнослужащих. Им гарантируется приоритет при трудоустройстве в государственные органы и воинские части, при решении вопроса об оставлении на работе в указанных организациях в условиях сокращения штата, а также при направлении на профессиональное обучение или дополнительное профессиональное образование по очной форме с сохранением средней заработной платы на весь период обучения.

Помимо этого, п. 11 ст. 11 вышеупомянутого законодательного акта предусматривает возможность предоставления супругам военнослужащих отпуска по их желанию одновременно с отпуском военнослужащих.

Анализ законодательства о государственных гарантиях, предоставляемых военнослужащим и служащим иных видов, позволяет заключить, что для поименованных выше государственных служащих предусмотрено значительное количество государственных гарантий.

В данном контексте нельзя не учитывать, что гражданские служащие в отличие от служащих иных видов государственной службы имеют право на компенсацию затрат по найму (поднайму) жилого помещения, предоставляемую исключительно в случаях назначении на должность в ротационном порядке, требующей изменения места проживания [15].

Исходя из анализа действующего перечня государственных гарантий, предусмотренных для гражданских служащих в рамках ротации, логичным выглядит его дополнение нижеследующими позициями, имеющими своей целью повышение уровня социальной защиты как самих государственных служащих, так и членов их семей:

- обеспечение доступа членов семьи гражданского служащего к системе образовательных программ, включая обучение по основным профессиональным и дополнительным образовательным программам;

- закрепление за супругом (супругой) приоритетно-го порядка при приеме на работу в государственные органы и на преимущественное право при принятии решения об оставлении на работе в данных органах в связи с сокращением численности или штата работников;

- предоставление супругу (супруге) права на отпуск в период, совпадающий с отпуском гражданского служащего одинаковой продолжительности, при котором часть отпуска супруга (супруги), превышающая продолжительность ежегодного отпуска, предоставляется без сохранения заработной платы;

- обеспечение для детей преимущественного доступа к местам в дошкольных организациях и общеобразовательных образовательных по новому месту службы, а также в летних оздоровительных лагерях любой формы собственности [4, с. 92];

- включение (зачет) в стаж работы по специальности работоспособным членом семьи, у которых нет возможности осуществить трудоустройство по специальности на новом месте прохождения гражданской службы, периода работы на вакантном рабочем месте [4, с. 92].

Установление данных гарантий повысит мотивацию переезда направляемых государственных гражданских служащих и их семей в другой субъект Российской Федерации и позволит обеспечить достойное существование на новом месте службы.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бобров А. М. Институт ротации государственных гражданских служащих // Административное право и процесс. 2023. № 5. С. 67—70.
2. Ондар Д. О. Оценка ротации кадров в организациях МЧС России (на примере Главного управления МЧС России по Республике Тыва) // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2024. № 2-1. С. 153—159.
3. Матюгина Е. В. Ротация государственных гражданских служащих // Законность и правопорядок. 2014. № 2(9). С. 30—32.
4. Степанков Д. В. Социальные барьеры внедрения механизма ротации на государственной гражданской службе и пути их преодоления // Социум и власть. 2014. № 1(45). С. 89—93.
5. Мурашкина А. С. Институт ротации государственных гражданских служащих : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2021. 249 с.
6. Антошина Н. М. Административно-правовые основы формирования кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 382 с.

Обращается внимание на проблему недостаточного размера суточных выплат, начисляемых за каждый день следования к новому месту службы. Согласно Постановлению Правительства РФ от 11 февраля 2025 г. № 140, величина указанных выплат составляет 100 руб. в сутки. Представляется, что столь незначительный размер компенсации при текущем уровне цен не соответствует реальным затратам, возникающим при переезде гражданского служащего и его семьи, и не позволяет в полной мере возместить понесенные им расходы. Размер суточных не индексировался с момента принятия Постановления Правительства РФ от 2 апреля 2003 г. № 187.

Предлагается увеличение размера суточных до уровня дохода, не подлежащего налогообложению в соответствии со ст. 217 Налогового кодекса РФ, выплачиваемого работнику в качестве возмещения расходов, связанных со служебной командировкой согласно ст. 168 Трудового кодекса РФ, т. е. не более 700 руб. за каждый день. Данное изменение будет отвечать принципу соразмерности и реальной компенсации расходов в связи с переездом на новое место службы.

Заключение

В результате проведенной работы автором выявлены и систематизированы пробелы, присущие современному состоянию института ротации на государственной гражданской службе и сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства, а именно:

1. Закрепить понятие ротации гражданских служащих в законодательстве.

2. Определить критерии, по которым должно приниматься решение о начале процедуры ротации гражданских служащих.

3. Ввести единый срок пребывания на должности, замещаемой в порядке ротации, для всех категорий гражданских служащих.

4. Увеличить перечень мер социальной поддержки для гражданских служащих, назначаемых на должности в ротационном порядке.

5. Повысить размер суточных, подлежащих выплате при переезде гражданского служащего к новому месту гражданской службы.

Таким образом, системная модернизация правового регулирования ротации, сопряженная с увеличением объема государственных гарантий, адресованных государственным служащим и членам их семей, будет способствовать полной реализации антикоррупционного потенциала данного института и обеспечивать рост результативности гражданской службы.

7. Закиматов М. А., Иванова Е. Е. Ротация в таможенных органах // Право и правосудие в современном мире : сб. науч. ст. молодых исследователей. СПб. : Астерион, 2024. С. 719—724.
8. Лисовенко К. А. Недостатки и проблемы развития карьеры государственных гражданских служащих // Глобальные научные тенденции: интеграция и инновации : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. : в 2 ч. Симферополь : Ариал, 2025. Ч. 2. С. 387—396.
9. Малкова Л. Л., Сизов Д. О. Ротация на государственной службе: отдельные проблемы теории и практики // *Ius Publicum et Privatum*. 2024. № 4(28). С. 46—56. DOI: 10.46741/2713-2811.2024.28.4.005.
10. Рузаева Е. М. Понятие ротации кадров и ее место в системе государственной гражданской службы // *International Law Journal*. 2024. Т. 7. № 2. С. 39—44.
11. Дубровина Д. А. Правовое регулирование прохождения государственной службы // Наукograd: наука, производство, общество. 2025. № 1. Т. 3. С. 47—52.
12. Манежнова А. А., Коробов А. Г. Формирование и развитие кадрового резерва на государственной гражданской службе // *Вестник науки*. 2025. № 1(82). Т. 2. С. 694—700.
13. Михалева Г. Г. Актуальные вопросы, связанные с наличием конфликта интересов на государственной гражданской службе Российской Федерации // *Аграрное и земельное право*. 2024. № 6(234). С. 96—99.
14. Ламзин М. А. Административно-правовое регулирование прохождения государственной службы в Российской Федерации // *Вопросы российского и международного права*. 2024. Т. 14. № 12А. С. 200—211.
15. Карпов Э. С. Правовое регулирование денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения государственным служащим // *Вестник Владимирского юридического института*. 2025. № 3(76). С. 67—77.

REFERENCES

1. Bobrov A. M. The institution of rotation of state civil servants. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and procedure*. 2023;5:67—70. (In Russ.)
2. Ondar D. O. Assessment of personnel rotation in organizations of the Ministry of Emergency Situations of Russia (on the example of the Main Directorate of the Ministry of Emergency Situations of Russia in the Republic of Tyva). *GosReg: gosudarstvennoe regulirovanie obshchestvennykh otnoshenii*. 2024;2-1:153—159. (In Russ.)
3. Matyugina E. V. Rotation of state civil servants. *Zakonnost' i pravoporyadok*. 2014;2(9):30—32. (In Russ.)
4. Stepankov D. V. Social barriers of implementing rotation at civil service and ways of overcoming them. *Sotsium i vlast' = Society and power*. 2014;1(45):89—93. (In Russ.)
5. Murashkina A. S. The institution of rotation of civil servants. Diss. of the Cand. of Law. Nizhny Novgorod, 2021. 249 p. (In Russ.)
6. Antoshina N. M. Administrative and legal foundations for the formation of civil service personnel in the Russian Federation. Diss. of the Doct. of Law. Moscow, 2011. 382 p. (In Russ.)
7. Zakimatov M. A., Ivanova E. E. Rotation in customs authorities. *Pravo i pravosudie v sovremennom mire = Law and justice in the modern world. Collection of scientific articles by young researchers*. Saint Petersburg, Asterion, 2024:719—724. (In Russ.)
8. Lisovenko K. A. Shortcomings and problems of career development of state civil servants. *Globalnye nauchnye tendentsii: integratsiya i innovatsii = Global scientific trends: integration and innovation. Collection of articles of the International scientific and practical conference*. Simferopol, Arial, 2025;2:387—396. (In Russ.)
9. Malkova L. L., Sizov D. O. Rotation in the civil service: some problems of theory and practice. *Ius Publicum et Privatum*. 2024;4(28):46—56. (In Russ.) DOI: 10.46741/2713-2811.2024.28.4.005.
10. Ruzayeva E. M. The concept of personnel rotation and its place in the public civil service system. *International Law Journal*. 2024;7(2):39—44. (In Russ.)
11. Dubrovina D. A. Legal regulation of civil service. *Naukograd: nauka, proizvodstvo, obshchestvo = Science City: science, production, society*. 2025;1-3:47—52. (In Russ.)
12. Manezhnova A. A., Korobov A. G. Formation and development of personnel reserve in state civil service. *Vestnik nauki*. 2025;1(82)-2:694—700. (In Russ.)
13. Mikhaleva G. G. Topical issues related to the existence of a conflict of interest in the civil service of the Russian Federation. *Agrarnoe i zemel'noe pravo = Agrarian and land law*. 2024;6(234):96—99. (In Russ.)
14. Lamzin M. A. Administrative and Legal Regulation of the Civil Service in the Russian Federation. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava = Matters of Russian and International Law*. 2024;14(12A):200—211. (In Russ.)
15. Karpov E. S. Legal regulation of monetary compensation for rent (lease) of residential premises to civil servants. *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta = Bulletin of Vladimir law institute*. 2025;3(76):67—77. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 29.01.2026; одобрена после рецензирования 12.02.2026; принята к публикации 16.02.2026.
The article was submitted 29.01.2026; approved after reviewing 12.02.2026; accepted for publication 16.02.2026.