УДК 34.096 DOI: 10.14451/1.250.383

Ротация в муниципальной службе как инструмент правового регулирования и кадрового менеджмента

© 2025 **Демченко Максим Владимирович**
Заведующий Кафедрой правового регулирования экономической деятельности, кандидат юридических наук, доцент. Финансовый университет при Правительстве РФ.
E-mail: mvdemchenko@fa.ru

© 2025 **Горохова Полина Алексеевна**
Стажер-исследователь Центра исследований и экспертиз Юридического факультета. Финансовый университет при Правительстве РФ.
E-mail: polinagorokhova4@gmail.com

Ключевые слова: муниципальная служба, ротация, кадровая политика, правовое регулирование, управленческие технологии, минимальный стандарт, публичная служба.

Статья посвящена комплексному исследованию института ротации в системе муниципальной службы Российской Федерации. Рассматриваются теоретико-правовые основы данного института и его управленческая природа, выявляются особенности и тенденции правового регулирования на муниципальном уровне. На основе анализа доктринальных источников и нормативных правовых актов муниципальных образований установлено, что регулирование ротации характеризуется фрагментарностью и отсутствием единых стандартов, что приводит к существенной дифференциации правоприменительной практики. Вместе с тем выделяются общие элементы, формирующие «минимальный стандарт» ротации, включающий антикоррупционную направленность, требование добровольного согласия служащего и сохранение должностного оклада при переводе. В работе обосновывается необходимость законодательного закрепления института ротации в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» как условия формирования единой кадровой политики и интеграции муниципальной службы в систему публичной службы Российской Федерации.

Введение

Современный этап развития муниципальной службы в Российской Федерации характеризуется необходимостью решения комплекса кадровых задач: повышения привлекательности службы для новых специалистов, формирования кадрового резерва, развития профессиональных компетенций и снижения коррупционных рисков.

Одним из механизмов, способных одновременно отвечать этим вызовам, является ротация — планомерное перемещение служащих между

различными должностями [16]. Однако в отличие от государственной гражданской службы, где институт ротации закреплен в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 60.1) [20], муниципальная служба не имеет аналогичной федеральной регламентации. Это обстоятельство фактически передает полномочия по определению порядка ротации на уровень муниципальных образований, что потенциально может приводить к фрагментарности муниципальной практики и порождать неопределенность в оценке эффективности рассматриваемого института как средства повышения качества управления.

Поэтому в данных условиях видится целесообразным комплексно проанализировать состояние института ротации в муниципальной службе.

Институт ротации муниципальных служащих: правовое и управленческое измерение

На наш взгляд, ротацию муниципальных служащих корректно описывать как институт с двойственной природой: юридической — поскольку он предполагает процедурные рамки, гарантии и пределы усмотрения, — и управленческой, так как ротация выступает инструментом кадрового развития и повышения результативности органов местного самоуправления.

Если рассматривать теоретико-правовое понимание самого института ротации, то в юридической науке превалирует мнение, согласно которому значение данного института восходит к латинскому слову rotatio и обозначающее чередование и смену должностей, вследствие чего данный термин устойчиво толкуется как перемещение, смена, поочередное пребывание в какой-либо должности, обновление состава какого-либо органа, то есть уже на понятийном уровне ротация ассоциируется и связана с обновлением и планомерным движением, что получило отражение и в международном законодательном регулировании [7].

Как уже отмечалось ранее, в Российской Федерации наибольшая проработанность института ротации по качеству регламентации наблюдается именно в сфере государственной гражданской службы: базовые нормы о ротации зафиксированы в Законе № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [19]. Федеральное законодательство прямо закрепляет основное значение института ротации в сфере кадровой политики Российской Федерации: «в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции».

Вместе с тем, даже при наличии разветвленной регламентации — закреплении целей ротации, перечня должностей, сроков замещения, порядка согласования перевода и социальных гарантий — федеральное законодательство не содержит единого легального определения данного института [4]. Толкование категории за отсутствием нормативного регулирования фактически формируется на уровне правоприменительной практики, например, в методических рекомендациях «организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти», утвержденных Минфином России, а также в официальных разъяснениях прокуратуры раскрываются содержательные элементы понятия, в частности можем привести следующее определение: «Ротация — это назначение гражданского служащего в том же или в другом федеральном органе исполнительной власти либо его территориальном органе на иную должность, включённую в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация» [13].

В муниципальной службе институт ротации не закреплён на федеральном уровне: Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» [18] не содержит его правового регулирования. В результате органы местного самоуправления вынуждены разрабатывать локальные акты, регулирующие порядок проведения ротации, что обусловливает разнородность практики и снижает предсказуемость её применения. Причем специфика муниципальной службы, заключающаяся в решении задач локального значения и постоянном взаимодействии с населением, усиливает потребность в устойчивости кадрового состава и доверии граждан к служащим. В этих условиях ротация приобретает

значение не только как средство антикоррупционной профилактики, но и как инструмент кадрового менеджмента, направленный на обновление и развитие персонала.

В управленческом аспекте ротация выступает средством поддержания мотивации и развития компетенций: как справедливо отмечают исследователи, длительное пребывание на одной должности снижает трудовой потенциал, тогда как перемещения расширяют кругозор и навыки служащего [14]. Данную характеристику подчеркивают и официальные государственные органы, например, Министерство юстиции Республики Татарстан, которое подчеркивает, что ротация муниципальных служащих является не только «способом снижения уровня коррупционных рисков», но и «управленческим инструментом их профессионального развития» [5].

Правовой и управленческий подходы образуют единое комплексное понимание значение института ротации заключается в том, что управленческий потенциал института не может быть реализован без нормативных гарантий и процедурных рамок, тогда как чисто правовое закрепление без учёта мотивационных и организационных аспектов превращает ротацию в формальность. Данное положение подтверждается эмпирические данными, полученными специальными исследователями, согласно им подавляющее большинство респондентов — 94 % государственных и муниципальных служащих признали необходимость ротации, но значительно меньшая часть оценивала её реализацию как эффективную [4].

Отсутствие федерального регулирования закрепления института ротации муниципальных служащих и фрагментарность муниципальной практики делают необходимым обращение к нормативным актам муниципальных образований.

Анализ муниципальных нормативных правовых актов о ротации муниципальных служащих

В целях систематизации был проведён сравнительно-правовой анализ муниципальных актов различных органов местного самоуправления, регулирующих ротацию муниципальных служащих по ряду ключевых критериев.

Таблица 1. Положения о ротации муниципальных служащих органов местного самоуправления.

Критерий	Положение о ротации муниципальных служащих Шурышкарского района [10].	Положение о ротации муниципальных служащих Рутульского района [9].	Положение о ротации муниципальных служащих Куминскоого поселения [12].	Положение о ротации муниципальных служащих города Чебоксары [11].
Цели	Эффективность, мотивация, предотвращение коррупции, конфликта интересов	Эффективность, противодействие коррупции	Эффективность, противодействие коррупции	Оптимальное использование кадров, карьерный рост
Принципы	Добровольность; не поощрение/не взыскание	Обязательность, плановость, добросовестность	Обязательность, плановость, добросовестность	Учёт квалификации, согласие служащего
Ротационные должности	Руководители, специалисты, обеспечивающие	Ведущие и старшие специалисты	Старшие специалисты	Все должности в органах администрации (без списка)

Продолжение на следующей странице

Таблица 1. Положения о ротации муниципальных служащих органов местного самоуправления. (Продолжение таблицы)

Критерий	Положение о ротации муниципальных служащих Шурышкарского района [10].	Положение о ротации муниципальных служащих Рутульского района [9].	Положение о ротации муниципальных служащих Куминскоого поселения [12].	Положение о ротации муниципальных служащих города Чебоксары [11].
Сроки	Не фиксированы	3–5 лет, включая отпуска и нетрудоспособность	3–5 лет, включая отпуска и нетрудоспособность	Не установлены
Виды ротации	Прямая (на вакансию), параллельная (обмен)	Внутри администрации	Внутри администрации,	Горизонтальная ротация
Условия	Согласие муниципального служащего, сохранение оклада	Согласие муниципального служащего, сохранение оклада, соглашение к договору	Согласие, сохранение оклада муниципального служащего, уведомление за 2 мес.	Согласие муниципального служащего,, оценка компетенций
Социальные гарантии	Сохранение оклада, программы адаптации, обучение	Сохранение оплаты труда, отдельные случаи (беременность)	Сохранение оплаты труда,	Сохранение равных условий
Организация процесса	Служебная записка, затем решение главы соглашение; куратор, программа адаптации	Пятилетний план, ежегодная актуализация, уведомление за 2 мес., отчётность	Пятилетний план, отчёт до 1 февраля	Оценка компетенций, предложения руководителей, обучение

Сходством для всех муниципальных актов, регулирующих ротацию муниципальных служащих, является закрепление антикоррупционной направленности и ориентации на повышение эффективности муниципальной службы, что подтверждает восприятие ротации прежде всего как средства обеспечения прозрачности и рационального использования кадров.

Однако на уровне конкретных решений наблюдается существенная дифференциация. В одних актах акцент сделан на управленческом сопровождении служащего (программы адаптации и обучения в Шурышкарском районе), в других — на формализации сроков замещения должностей (3–5 лет в Рутульском районе и Куминском поселении), тогда как в Положении города Чебоксары упор делается на оценку компетенций и карьерное развитие без жёсткой фиксации временных рамок. Различается также подход к ротационным должностям: в одних актах определяются только отдельные группы (старшие и ведущие специалисты), в других охват распространяется на все должности в администрации. Социальные гарантии сведены, как правило, к сохранению оклада, что резко отличает муниципальные модели от государственной службы, где предусмотрены более широкие компенсации.

В целом по результатам анализа можно сделать вывод о том, что ротация на муниципальном уровне закрепляется преимущественно как локальная кадровая технология, содержание

и практическая реализация которой зависят от приоритетов конкретного муниципального образования. Отчасти такая фрагментарность снижает предсказуемость и делает невозможным формирование единого института ротации в системе муниципальной службы, но при этом учитывает потребности отдельных органов местного самоуправления. Вместе с тем выявленные сходные элементы (антикоррупционные цели, добровольность перевода, сохранение оклада) свидетельствуют о складывании определённого «минимального стандарта», который может стать основой для дальнейшей унификации регулирования.

Сопоставление правового регулирования ротации муниципальных служащих с уровнем ротации государственных служащих показывает, что ключевое отличие заключается в более качественном уровне нормативной проработанности последней: если для государственной службы ротация выступает частью единой федеральной кадровой политики, то для муниципальной службы она остаётся локальной практикой, содержание которой определяется кадровыми приоритетами конкретного органа.

Выводы

Институт ротации муниципальной службы в Российской Федерации в настоящее время отличается фрагментарным характером регулирования, поскольку не имеет закрепления в федеральном законодательстве и реализуется преимущественно через локальные нормативные акты муниципальных образований, которые самостоятельно определяют правовое регулирование данного института (понятие ротации, принципы, сроки и иные элементы), ориентируясь, как правило, на собственные кадровые потребности. Такая ситуация обусловливает разнородность правоприменительной практики, выражающуюся в различиях целей ротации, перечней должностей, условий перевода и степени формализации процедур. В результате ротация на муниципальном уровне теряет целостность и превращается в набор локальных практик, эффективность которых напрямую зависит от приоритетов конкретного органа местного самоуправления.

Вместе с тем проведённый анализ позволяет выделить общие элементы, встречающиеся в подавляющем большинстве муниципальных актов: антикоррупционная направленность, требование добровольного согласия служащего и сохранение должностного оклада при переводе. Эти повторяющиеся положения свидетельствуют о складывании своеобразного «минимального стандарта» ротации, который может быть положен в основу унификации института на федеральном уровне.

Представляется целесообразным для формирования единой кадровой политики в сфере ротации муниципальных служащих закрепление института ротации в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» с установлением его понятийных основ, целей, принципов, перечня должностей и минимальных гарантий для муниципальных служащих. Это позволит не только устранить фрагментарность регулирования, но и встроить муниципальную службу в общую систему публичной службы, обеспечив её единство и функциональную взаимосвязь. Нормативное закрепление ротации способствовало бы не только укреплению единства кадрового пространства, но и повышению управленческой эффективности муниципальных органов, что в конечном счёте отвечает интересам общества и государства.

Библиографический список

1. *Безвиконная Е. В.* Ротация кадров как перспективная кадровая технология на государственной гражданской службе Российской Федерации // Азимут научных исследований: экономика и управление. — 2018. — № 15. — С. 40—43.
2. *Белевич А. А.* Ротация кадров как системный элемент управления персоналом организации // Мир науки. Социология. Филология. Культура. — 2020. — № 1. — С. 38—52.
3. *Горшков Н. Н.* Ротация руководящих кадров в зарубежных странах // Вестник Московского университета МВД России. — 2013. — № 8. — С. 161—164.

4. *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.
5. *Матвеенков И. В.* Соотношение правового статуса государственного гражданского и муниципального служащего в Российской Федерации // Ceteris Paribus. — 2022. — № 5. — С. 38—41.
6. Методические рекомендации по проведению ротации государственных гражданских служащих федеральных государственных органов и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации (утверждены Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации) / Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. — URL: https://knp-ra.ru/docs/metod_kadry_rotation.pdf?ysclid=mecr3v01gp51455310 (дата обр. 15.07.2025).
7. *Ноздрачев А. Ф.* Институт ротации в системе государственной гражданской службы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2019. — № 5. — С. 5—22.
8. *Поддубная С. Д., Сычанина С. Н.* Совершенствование механизма ротации в системе государственного и муниципального управления // International Journal of Humanities and Natural Sciences. — 2021. — 11—3 (62). — С. 219—222.
9. Постановление администрации муниципального района «Рутульский район» Республики Дагестан от 28.11.2024 № 225 «Об утверждении Положения по проведению ротации муниципальных служащих администрации МР «Рутульский район» / Официальный сайт администрации муниципального района «Рутульский район». — URL: https://adm.mr-rutul.ru/wp-content/uploads/2024/11/pol.-o-rotaczii.pdf (дата обр. 15.07.2025).
10. Постановление Администрации Шурышкарского района от 02.02.2023 № 73-а «Об утверждении Положения о ротации муниципальных служащих в Администрации Шурышкарского района». — URL: https://admmuji.yanao.ru/documents/active/409714.
11. Распоряжение администрации города Чебоксары от 24.03.2014 № 71-р «О ротации муниципальных служащих в администрации города Чебоксары» / Официальный сайт администрации города Чебоксары. — URL: https://gcheb.cap.ru/gov/administraciya/otdel-municipalnoy-slugby-i-kadrov/normativno-pravovaya-baza/municipaljnie-pravovie-akti-goroda-cheboksari?ysclid=mecs5ehp9r388474368 (дата обр. 15.07.2025).
12. Распоряжение администрации городского поселения Куминский Кондинского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 23.10.2015 № 112-р «Об утверждении Положения по проведению ротации муниципальных служащих в администрации городского поселения Куминский» / Официальный сайт администрации городского поселения Куминский. — URL: http://admkuma.ru/documents/2395.html (дата обр. 15.07.2025).
13. Ротация гражданских служащих / Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_11/activity/legal-education/explain?item=24640572 (дата обр. 15.07.2025).
14. *Рудакова О. В.* Ротация как кадровая технология управления персоналом на муниципальной службе // Социологические науки. — 2019. — 1 (17). — С. 30—32.
15. С какой целью осуществляется ротация кадров муниципальных служащих / Официальный портал Министерства юстиции Республики Татарстан. — URL: https://minjust.tatarstan.ru/s-kakoy-tselyu-osushchestvlyaetsya-rotatsiya-kadro.htm?ysclid=me8xvfxnkd555135362 (дата обр. 15.07.2025).
16. *Тимофеева О. В.* О ротации должностных лиц публичной власти : сборник материалов XI Международной научно-практической конференции, посвященной 30-летию юридического факультета, Чебоксары, 03 декабря 2021 года // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики. — Чебоксары : Чувашский государственный университет имени И. Н. Ульянова, 2021. — С. 234—236.
17. Указ Президента РФ от 22.01.2024 № 61 «О федеральном кадровом резерве на государственной гражданской службе Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ. 2024, № 5. Ст. 66.
18. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.09.2024) «О муниципальной службе в Российской Федерации». — URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102112287 (дата обр. 15.07.2025).
19. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.03.2024) / Собрание законодательства РФ. 2003, № 22. Ст. 2063.
20. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 23.07.2025) «О государственной гражданской службе Российской Федерации». — URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102088054 (дата обр. 15.07.2025).