

Научная статья
УДК 342.5

Публичная власть и публичная служба: вопросы реформирования применительно к ротации служащих

Наталия Федоровна Попова, доктор юридических наук, профессор

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
Москва (125167, Ленинградский пр-т, д. 49/2), Российская Федерация
nfpopova51@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-5732-9064>

Аннотация:

Введение. Обращение к изучению аспектов ротации государственных служащих связано с необходимостью совершенствования института ротации служащих органов публичной власти путем устранения пробелов в правовом регулировании государственной службы, возникших вследствие конституционной реформы в Российской Федерации 2020 года.

Методы. Исследование основывалось на диалектическом подходе, в качестве основных применялись методы сравнительного правоведения и формально-логического анализа. Анализируются нормативные правовые акты, которые ввели категорию «публичная власть в Российской Федерации», новую административно-территориальную единицу в государственное устройство Российской Федерации в виде федеральной территории «Сириус», а также акты, регулирующие порядок прохождения государственной и муниципальной службы, в т. ч. и осуществление ротации служащих.

Результаты. Делаются выводы, что в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве имеются различия в трактовке содержания дефиниции «публичная власть», 2) в законодательстве о федеральной территории «Сириус» не указано, какие органы местного самоуправления, создаются на этой территории; 3) институт ротации служащих урегулирован в отношении гражданских служащих (федеральных и субъектов Российской Федерации), в т. ч. и в отношении дипработников, а также сотрудников органов внутренних дел, органов принудительного исполнения, уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы, которые находятся на госслужбе иных видов, однако отдельный федеральный закон о госслужбе иных видов до сих пор не принят; 4) в законодательных актах отсутствует регламентация ротации военнослужащих и муниципальных служащих.

Заключение. Сформулированы предложения по устранению высказанных замечаний.

Ключевые слова:

органы публичной власти, органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственная служба, муниципальная служба, ротация служащих, федеральные территории

Благодарности:

статья подготовлена при информационной поддержке Справочной правовой системы КонсультантПлюс.

Финансирование:

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

Для цитирования:

Попова Н. Ф. Публичная власть и публичная служба: проблемы реформирования применительно к ротации служащих // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2025. № 3 (107). С. 73–78.

Статья поступила в редакцию 17.06.2025;
одобрена после рецензирования 03.09.2025;
принята к публикации 25.09.2025

Original article

Public authority and public service: reform issues relating to employees' rotation

Natalia F. Popova, Doc. Sci. (Jurid.), Professor

Financial University under the Government of the Russian Federation
49/2, Leningradsky ave., Moscow, 125167, Russian Federation
nfpopova51@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-5732-9064>

© Попова Н. Ф., 2025



Abstract:

Introduction. The focus on examining aspects of state employees' rotation is linked to the necessity of improving the mechanism for rotating public authority employees by eliminating deficiencies in the legal regulation of the state service resulted from the 2020 constitutional reform in the Russian Federation.

Methods. The research was based on a dialectical approach. The methods of comparative law and formal logical analysis were used as the main ones. The analysis concerns the regulatory legal acts having introduced the category of "public authority in the Russian Federation", a new administrative-territorial unit in the state structure of the Russian Federation in the form of the federal territory "Sirius", as well as the acts regulating the procedure for passing state and municipal service, including the rotation of employees.

Results. The author makes the following conclusions: 1) there are differences in the content interpretation of the "public authority" notion in the Constitution of the Russian Federation and federal legislation; 2) the legislation on the federal territory "Sirius" does not specify which local government bodies are to be established in this territory; 3) the mechanism for rotating employees is regulated with regard to civil employees (federal and constituent entities of the Russian Federation), including diplomatic staff, as well as employees of internal affairs bodies, law enforcement agencies, the penal system, the federal fire service, who are in other types of public service, but a separate federal law on other types of public service has not yet been adopted; 4) there is no legal regulation of the rotation of military and municipal employees.

Conclusion. Proposals for solving the issues raised are made.

Keywords:

public authorities, state authorities, local government bodies, state service, municipal service, employees' rotation, federal territories

Acknowledgements:

The article is prepared with the informational support of the Legal Reference System "ConsultantPlus".

Funding:

The article is prepared based on the results of researches carried out using budget funds under the state assignment of the Financial University under the Government of the Russian Federation.

For citation:

Popova N. F. Public authority and public service: reform issues relating to employees' rotation // Vestnik of Saint Petersburg University of the MIA of Russia. 2025. No 3 (107). P. 73–78.

The article was submitted June 17, 2025;
approved after reviewing September 3, 2025;
accepted for publication September 25, 2025.

Введение

Для формулирования новых подходов (предложений) по совершенствованию института ротации служащих органов публичной власти (далее – ОПВ) необходимо назвать органы, которые входят в систему ОПВ, а также определить категории и виды служащих, в отношении которых предусмотрена ротация. В федеративных государствах ОПВ создаются минимум на трех уровнях управления: федеральном, субъекта федерации и местном. Россия в этом плане не исключение. Кроме федеральных органов государственной власти (далее – ФОГВ), в регионах Российской Федерации создаются ОПВ субъектов Российской Федерации. На территориях субъектов Российской Федерации осуществляют свои полномочия территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ), действуют федеральные суды, также самостоятельно функционируют и органы местного самоуправления (далее – ОМСУ). Таким образом, содержание термина «публичная власть» не тождественно понятию «государственная власть». Оно более объемное и включает еще и муниципальную власть.

Методы

Исследование основывалось на диалектическом подходе, в качестве основных применялись методы сравнительного правоведения и формально-логического анализа. Анализируются нормативные правовые акты, которые ввели категорию «публичная власть в Российской Федерации», новую административно-территориальную единицу в государственное устройство Российской Федерации в виде федеральной территории «Сириус», а также акты, регулирующие порядок прохождения государственной и муниципальной службы, в т. ч. и осуществление ротации служащих.

Результаты

До 2020 года термин «публичная власть» отсутствовал в Конституции Российской Федерации¹ и федеральных законах. Данный термин появился в Конституции Российской Федерации после внесения в нее поправок. В Основном Законе указано, что в систему публичной власти входят органы государственной власти (далее – ОГВ) и ОМСУ. Они «осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020. 4 июля.

соответствующей территории». Данная тема вызывает широкое обсуждение в научных трудах. Высказываются различные точки зрения как на публичную власть в целом, так и на составляющие ее институты [1–5].

В то же время в федеральных законах от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»² и от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) содержится расширенное понимание дефиниции «система публичной власти». В нее входят и «иные госорганы». Какие именно федеральные государственные органы относятся к ним, не определено. На уровне субъектов Российской Федерации ими являются «уполномоченный по правам человека (ребенка, коренных малочисленных народов, по защите прав предпринимателей)» с оговоркой, «если такие должности предусмотрены в конституции, уставе субъекта Российской Федерации», а также «избирательная комиссия субъекта Российской Федерации и региональный контрольно-счетный орган». Законодательно определено, что «в аппаратах ОГВ субъекта Российской Федерации осуществляется государственная гражданская служба (далее – ГГС) субъекта Российской Федерации». Систему ОГВ субъекта Российской Федерации составляют: законодательный орган субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации; иные ОГВ субъекта Российской Федерации. Можно предположить, что к последним законодатель относит иные органы исполнительной власти (далее – ОИВ) субъекта Российской Федерации.

В Российской Федерации Федеральная государственная служба (далее – ФГС) предусмотрена в соответствующих аппаратах. Например, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁴ в ст. 12 регламентирует деятельность аппарата палаты и указывает, что палата «состоит из инспекторов, которые являются федеральными государственными гражданскими служащими, и из иных сотрудников». Правовое регулирование ФГС в аппаратах ОИВ содержится во многих федеральных законах. Например, в федеральных законах: от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵, от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶, от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»⁷ и др.

В федеральных законах от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»⁸ и от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁹ также имеются нормы о прохождении ФГС сотрудниками названных ОГВ. Следует напомнить, что «члены Правительства, Генпрокурор Российской Федерации, Председатель Следственного комитета Российской Федерации»¹⁰ замещают государственные должности Российской Федерации.

Новацией конституционной реформы 2020 года в России явилось появление нового структурного элемента в области госустройства – федеральных территорий. Данная новелла стала предметом пристального изучения и обсуждения в научных статьях О. А. Ежуковой [6], С. С. Старикова [7], Д. В. Астраханцева [8], О. А. Кожевникова [9], Т. М. Алексеевой [10], А. В. Чуклина [11] и др. [12–14]. Новые территории создаются только в рамках определенных в Российской Федерации федеративных единиц, т. е. функционируют в границах субъектов Российской Федерации.

² О Государственном Совете Российской Федерации : Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

³ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 25.07.2025) // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

⁴ О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

⁵ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. I). Ст. 7020.

⁶ О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ (ред. от 07.07.2025) // СЗ РФ. 2019. № 40. Ст. 5488.

⁷ О федеральной службе безопасности : Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 01.04.2025) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

⁸ О Следственном комитете Российской Федерации : Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 01.04.2025) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

⁹ О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 03.02.2025) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

¹⁰ О государственных должностях Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2024 г. № 974 // СЗ РФ. 2024. № 47. Ст. 7101.

В настоящее время создана одна федеральная территория (далее – ФТ) «Сириус» «на территории г. Сочи с целью создания на базе олимпийской инфраструктуры инновационного образовательного кластера» [15, с. 37]. ФТ функционирует в соответствии с Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории „Сириус“»¹¹ (далее – ФЗ о «Сириусе»). Названный Закон предусматривает в ч. 1 ст. 10 создание *системы органов* территории «Сириус», в которую входят: ОПВ; контрольно-счетная палата; территориальная избирательная комиссия; иные органы, которые могут создаваться на ФТ. Указано, что для последних не устанавливаются госдолжности и должности федеральной ГГС. К ОПВ ФТ относятся: «1) Совет ФТ; 2) администрация ФТ; 3) иные ОПВ, которые указаны в Уставе ФТ»¹².

Часть 4 статьи 10 ФЗ о «Сириусе» определяет, что в ОПВ ФТ устанавливаются должности федеральной государственной гражданской службы. Это значит, что лица, осуществляющие свою служебную профессиональную деятельность не только в аппаратах Совета и Администрации ФТ, но и в аппаратах контрольно-счетной палаты и территориальной избирательной комиссии ФТ «Сириус», являются федеральными государственными служащими. Указанное выше предписание вызвало необходимость внести соответствующие дополнения в Федеральный закон о системе государственной службы¹³ и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁴ в части уточнения определений госслужбы и ГГС Российской Федерации. Они были дополнены положениями об осуществлении госслужбы в ОПВ, функционирующих на ФТ. Однако эти дополнения не учитывают предписания ФЗ о «Сириусе» о том, что государственная служба Российской Федерации осуществляется не только в ОПВ, но и в других органах этой территории. При рассмотрении вопросов госслужбы в органах ФТ важно сказать о статусе должностных лиц органов ФТ. Как отметил С. Н. Шевердяев, название территории определяет, что ее высшее руководство «относится к лицам, замещающим госдолжности Российской Федерации, а не госдолжности субъектов Российской Федерации» [12, с. 27]. Данное утверждение подтверждается Указом Президента Российской Федерации о государственных должностях Российской Федерации¹⁵. В соответствии с ним все члены Совета, Глава администрации, руководство и аудиторы контрольно-счетной палаты, руководство и секретарь территориальной избирательной комиссии территории «Сириус» замещают «госдолжности Российской Федерации».

Часть 2 статьи 2 ФЗ о «Сириусе» гласит, что на данной ФТ реализуется и местное самоуправление (далее – МСУ) в установленных формах (т. е. непосредственно или через ОМСУ), но не названы виды ОМСУ новой территории. Отмечается также, что МСУ осуществляется и через ОПВ: Совет и Администрацию ФТ. На них «возложены, в т. ч., и полномочия ОМСУ городского округа». Данная норма противоречит конституционному определению местного самоуправления в главе 8 Конституции Российской Федерации¹⁶, т. к. на территории «Сириус» право граждан на МСУ сводится к их участию в решении вопросов местного значения и выборам 9 из 17 членов представительного органа – Совета ФТ «Сириус». В статьях 12 и 14 ФЗ о «Сириусе» Совету ФТ предоставлено право назначать главу Администрации ФТ и согласовывать назначение его заместителей. В связи с этим Е. В. Гриценко справедливо замечает, что «в гибридном статусе ФТ „Сириус“ происходит смешение государственных и муниципальных задач» [15, с. 24].

Перейдем к муниципальной службе. Она осуществляется в ОМСУ. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», муниципальные акты определили «требования к должностям муниципальной службы, статус муниципального служащего, порядок осуществления муниципальной службы»¹⁷. Следовательно, в системе публичной власти осуществляется не только государственная служба Российской Федерации, но и муниципальная служба.

¹¹ О федеральной территории «Сириус»: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (ред. от 07.04.2025) // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8583.

¹² Там же.

¹³ О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 07.07.2025) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

¹⁴ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 23.07.2025) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁵ СЗ РФ. 2024. № 47. Ст. 7101.

¹⁶ Российская газета. 2020. 4 июля.

¹⁷ О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 30.09.2024) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

3 заключение

Законодательство о публичной службе имеет ряд недостатков.

Во-первых, до сих пор не принят Федеральный закон о государственной службе иных видов, Президентом Российской Федерации не утверждены типовые перечни должностей этого вида государственной службы, не определено законодательно, в каких ФОГВ она предусмотрена. Поэтому следует принять отдельный Федеральный закон о государственной службе иных видов Российской Федерации по аналогии с Федеральным законом о государственной гражданской службе Российской Федерации¹⁸. В нем необходимо установить правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной службы иных видов Российской Федерации, а также раскрыть порядок реализации института ротации во исполнение ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹⁹. При этом необходимо взять за основу нормы о ротации Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁰.

Во-вторых, в законодательство о государственной службе Российской Федерации ввести дефиницию «государственной службы иных видов», под которой можно понимать вид федеральной государственной службы, «представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной службы иных видов или не на указанных должностях в случаях и на условиях, установленных в законодательных и подзаконных актах, в войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах внутренних дел, органах федеральной фельдъегерской связи, органах принудительного исполнения, органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы, федеральной государственной противопожарной службе, таможенных органах, органах Следственного комитета Российской Федерации, органах прокуратуры». Таким гражданам присваиваются специальные звания полиции, или внутренней службы, или специальные звания таможенной службы, или специальные звания юстиции, или классные чины прокурорских работников.

В-третьих, федеральное законодательство содержит регламентацию института ротации в отношении федеральных государственных гражданских служащих, которые замещают должности руководителей «территориальных органов ФОИВ, осуществляющих контрольные и надзорные функции», в отношении дипломатических работников, а также федеральных госслужащих, осуществляющих федеральную государственную службу иных видов в органах внутренних дел, органах принудительного исполнения, уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы.

В-четвертых, установлено, что ротация может применяться и к гражданским служащим на других должностях ФГГС. Предложения по ним предоставляют руководители ФОИВ.

В-пятых, в законах о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации и подзаконных актах высшего должностного лица субъектов Российской Федерации раскрыт порядок осуществления ротации в конкретном регионе. Ротация касается не только руководителей ОИВ субъектов Российской Федерации, но и руководителей их структурных подразделений (отделов, департаментов, управлений и т. п.), т. е. в пределах всех групп должностей категории «руководители», которые осуществляют надзорные (контрольные) полномочия.

В-шестых, институт ротации муниципальных служащих не урегулирован ни на федеральном, ни на региональном уровне. По данному вопросу принимаются только муниципальные акты ОМСУ. В них ротация применяется к категориям «руководители», «специалисты» и «обеспечивающие специалисты» высшей, главной, ведущей и старшей групп должностей, «предусмотренные штатным расписанием». Но в конкретных муниципалитетах эти категории и группы должностей разные. Ротация на практике применяется в крупных муниципальных образованиях – муниципальных районах и городских округах.

Список источников

1. Чиркин В. Е. Современные модели публичной власти // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 3. С. 42–63.
2. Иванов И. В. Принципы взаимодействия государственной и публичной власти в единой системе публичной власти Российской Федерации // Образование и право. 2023. № 7. С. 20–23.
3. Лебедев В. А. Публичная власть в субъектах РФ: понятие, принципы, система // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 31–36.

¹⁸ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁹ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

²⁰ СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. I). Ст. 7020.

4. Михеева Т. Н. Законодательное обеспечение конституционных положений о публичной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 11. С. 37–42.
5. Упоров И. В., Яблонский И. В. Признаки публичной власти // Общество и право. 2021. № 4 (78). С. 122–128.
6. Ежукова О. А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 36–45.
7. Старилов С. С. Особенности организации исполнительной власти федеральной территории «Сириус» // Вестник Поволжского института управления. 2022. Т. 22, № 1. С. 53–59. <https://doi.org/10.22394/1682-2358-2022-1-53-59>
8. Астраханцев Д. В. Проблемы унификации конституционно-правового регулирования федеральных территорий // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2024. № 3 (43). С. 37–40.
9. Кожевников О. А. Законодательство о муниципальной и государственной гражданской службе через призму конституционных трансформаций // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 16–20.
10. Алексеева Т. М. Отдельные аспекты деятельности публичной власти на федеральной территории // Мировой судья. 2022. № 1. С. 18–23.
11. Чуклин А. В. К вопросу об организации публичной власти на федеральной территории // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 11–14.
12. Шевердяев С. Н. Круг лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности: к вопросу об актуализации антикоррупционного контроля в связи с конституционной реформой 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 26–34.
13. Чертков А. Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19–23.
14. Черняева В. А. Понятие и правовая природа публичной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 13–16. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2024-4-13-16>
15. Гриценко Е. В. Конституционная география России: как не заблудиться в лабиринтах особых режимов и статусов территорий? // Сравнительное конституционное обозрение. 2024. Т.33, № 3 (160). С. 4–42. <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2024-3-4-42>