

Государственная служба в Европейском союзе и перспективы её развития в Республике Молдова

Ион ДУЛЬСКИЙ,
доктор исторических наук, доцент,
Академия публичного управления

SUMMARY

Becoming a public service in the EU has accelerated its development in connection with the adoption of the White Charter of administrative reform in 2000. Charter has become a platform for the determination of the principles and norms of the public service, not only in the institutions of the European Union, as well as for the countries sharing the values of the European Union.

The countries forming their own civil service, based on the principles of the European Union and the Republic of Moldova refers, as evidenced by the adoption of laws and regulations aimed at improving the quality of public functions by setting higher standards for business, professional and moral qualities of the civil servant.

Правовые рамки государственной службы в учреждениях Европейского союза были установлены в связи с принятием Европейской Комиссией в марте 2000 г. Белой Хартии административной реформы, в которой были сформулированы принципы публичного управления на европейском уровне. В Хартии делается упор на качестве оказываемых услуг, на самостоятельности служащего, на его ответственности за совершённые действия, на эффективности и прозрачности государственной службы, исполняемой европейскими гражданами.

Для претворения в жизнь обозначенных требований, 13 сентября 2000 г. был принят Кодекс надлежащего административного поведения (The Code of Good Administrative Behaviour), задуманный в качестве инструмента для персонала европейских учреждений, работающих напрямую с людьми.

Более того, кодекс нацелен на информирование граждан об их праве на качественные услуги, об условиях обращения, на которые они должны рассчитывать во время обращения в европейское учреждение. [11]

Наиболее часто, в специальных изданиях выделяются положения, касающиеся права граждан на хорошее управление: понятие весьма универсальное, охватывающее самые разные аспекты деятельности публичного управления.

Из посвящённых сравнительному административному праву работ, мы констатировали, что в западных странах существуют традиции регламентирования государственной должности. Первой страной, принявшей в 1852 году общий Устав государственной должности, является Испания, за которой следуют Люксембург – в 1872 году и Дания – в 1899 году. В

Италии первый устав для гражданских служащих был принят 22 ноября 1908 года, а в Ирландской Республике первый закон о государственной должности датирован 1922 годом. Общий регламент Объединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии появился в 1931 году. [10]

Германская традиция относительно публичной должности восходит к средневековью и, хотя первый закон об общей кодификации норм государственной должности был принят в 1937 году, известно, что с 1 июля 1806 года действовал Баварский кодекс государственной должности.

Аналогичное положение наблюдается и во Франции, где традиции государственной должности были заложены задолго до революции 1789 года. Законопроекты положения о государственной должности неоднократно рассматривались в Парламенте в последней четверти 19-го и первой половине 20-го столетий (1879, 1885, 1909 гг.), однако первый Устав государственной должности был принят только в октябре 1946 года. [10]

Греция приняла первый Устав государственного служащего в 1951 году, взяв за основу положения из аналогичных уставов Франции, Германии и Великобритании. В оценке регламентирования государственной должности в странах Европейского союза следует выделить два вопроса:

а) какие категории служащих подпадают под действие устава (статуса), то есть одностороннего юридического режима (публичного права) и

б) каков уровень обобщения содержащихся в уставе правил.

В большинстве стран (Бельгии, Греции, Испании, Франции, Ирландии, Голландии, Португалии) устав применяется ко всем постоянным агентам публично-го управления, то есть к государству,

территориальным общностям и автономным образованиям. Таким же было положение и в Италии до издания указа-закона в феврале 1993 года, Правительством Амато. [10]

Правило применения устава ко всем агентам уточняется в отношении временных агентов, которых не следует путать с агентами, работающими по сокращённой норме.

В другую группу стран входят Германия и Люксембург. Согласно традиции, в этих странах существует чёткое разграничение служащих, подпадающих, с одной стороны, под односторонний режим публичного права (Beaute), а с другой стороны (Angestellte) и рабочие (Arbeiter), подпадающие под договорный режим.

Отличие основывается на сущностном различии функций, германское право, установив, таким образом, и иерархию служащих публичного управления.

В германской доктрине установлено, что только государственные служащие могут осуществлять prerogatives публичной власти или должностей, связанных с защитой общего интереса, при этом в должностях на постоянной основе, тогда как остальные две категории сотрудников выполняют офисные функции административного или технического характера.

В Объединённом королевстве отличие проводится по линии разделяющей общее право и уставной режим государственной должности, устанавливающей, что служители короны (crown servants) подчиняются правилам common law, тогда как статус гражданского служащего (civil servant) оставлен исключительно для агентов государственной администрации. В Дании также отмечено, что подавляющее большинство служащих подчиняются уставному режиму, хотя

в 1969 году рассматривалась, в связи с этим, договорная реформа.

Несмотря на то, что правовое регулирование государственной должности и государственного служащего начиналось в специфических условиях для каждого государства, впоследствии они сблизились вокруг общих ценностей и принципов, обозначив во второй половине прошлого столетия право европейской публичной должности.

Учреждения Европейского сообщества объединяют служащих с различной подготовкой, деятельность которых осуществляется в соответствии с положениями, содержащимися в специально принятых нормативных актах. Эти нормативные акты и формируют право европейской публичной должности, ставшим новой отраслью права, получившей автономию, благодаря особому вниманию, уделённом этим юридическим нормам и благодаря важности правового регулирования для деятельности союза.

Понятие европейской публичной должности широко вошло в обиход, будучи использовано в двух разных смыслах, в зависимости от конкретного контекста.

Во-первых, в самом широком смысле понятие *европейская должность* указывает как на лиц, наделённых публичной властью, работающих в европейском учреждении или организации, так и на служащих, работающих в структурах публичного управления в каждом из государств, членов Европейского союза.

В свою очередь, лица, работающие в учреждениях и организациях Союза, являются либо европейскими служащими (в узком смысле понятия), либо контрактными агентами, то есть лицами, работающими по трудовому договору и не наделёнными полномочиями публичной власти.

Определение понятия *европейский*

служащий в его узком значении содержится в ст. 1 Устава, согласно которому «является служащим в понимании настоящего устава любое лицо, назначенное на постоянную должность в одно из учреждений Сообщества в соответствии с условиями, предусмотренными в уставе, письменным актом института, наделённого правом назначения этим учреждением».

Таким образом, получение статуса служащего сообщества обусловлено наличием акта назначения, изданным компетентным учреждением. [9] 5-я статья Устава разделяет публичных служащих на 4 категории: «А», «В», «С» и «D». Наряду с указанными категориями существует категория «1А», которая включает устных и письменных переводчиков.

Служащие, принадлежащие к той же категории, подлежат одинаковым критериям набора и исполнению служебных обязанностей. Каждая категория подразделяется на разряды, а каждый разряд на эшелоны. В момент издания акта о назначении, каждое учреждение, наделённое этим правом, должно указать подразумеваемые категорию, разряд и эшелон.

Служащие категории «А» разделены на 8 разрядов, сгруппированных по должностям или карьерам. В свою очередь, должности или карьеры подразделяются на два подразряда или эшелона. Таким образом, категория «А» включает в себя 16 подкатегорий служащих.

Для занятия этих должностей нормы европейского права устанавливают необходимость наличия университетских знаний, а любой вузовский диплом является важным фактором для кандидата на соответствующую должность.

Служащие категории «А» занимают должности управления, концепции и

исследования. Так, например, генеральные директора обозначаются индексом «А1», исполнительные директора – индексом «А2», а руководители подразделений обозначаются индексом «А3». Категория «В» включает пять разрядов, сгруппированных в карьерах или должностях, каждая из которых подразделяется на два подразряда.

Служащие категории «В» соответствуют прикладным должностям, для которых необходимы доуниверситетские знания (среднее образование). Категория «В» включает служащих, осуществляющих получение и анализ необходимой информации, будь то для разработки политик Союза, будь то для осуществления надзора и обеспечения соблюдения законодательства, включает около 3000 агентов. [9]

В категории «С» также 5 разрядов, разделенные каждый на два подразряда. Эта категория включает служащих со средним образованием или обладающих соответствующим профессиональным опытом, которые выполняют задания в секретариате, архиве или административную работу постоянного характера. Численность служащих категории «С» вдвое превышает служащих категории «В».

В категории «D» только 4 разряда, включающие служащих, выполняющих задания, связанные с физическим трудом. Уровень профессиональной подготовки для служащих данной категории предполагает наличие начального образования, дополненного рядом технических знаний, связанных с особенностями работы на соответствующей должности. Эта категория включает служащих выполняющих охранную, курьерскую деятельность, дежурный персонал и др. [9]

Наряду с персоналом, работающим в учреждениях или организациях Союза и обладающим статусом публичного

служащего, работают и лица по трудовому договору или по договору о сотрудничестве, обозначенные как контрактные агенты.

Статус контрактного агента отличается от статуса служащего тем, что он не обладает правом карьерного роста, не обладает стабильностью в занимаемой должности и не получает большей части прав, содержащихся в Уставе.

В зависимости от рассматриваемой должности различают условия допуска, общие для всех категорий европейских должностей, а также специальные условия с учётом особенностей предполагаемой деятельности.

Общие условия отражены в 28-й статье Устава, а специальные условия содержатся в нормативном акте, регламентирующем деятельность соответствующего учреждения, которое осуществляет приём на службу. Как правило, это устав учреждения или положение об организации и функционировании. [9]

Общие условия

а) национальность (гражданство)

Любой кандидат на европейскую должность должен обладать европейским гражданством, то есть должен быть гражданином одного из государств Европейского союза, в соответствии с Маастрихтским договором. Так, например, после вступления Румынии и Болгарии в Европейский союз, на всех формулярах, запрашиваемых в режиме online для поступления на публичную службу в учреждения Союза, были включены специальные рубрики для граждан Румынии и Болгарии для обеспечения более широкого географического представительства. [7]

Таким образом, «может занять публичную должность лицо, которое соответствует следующим условиям:

- обладает румынским гражданством и проживает в Румынии;

- владеет румынским языком письменно и устно;

- достиг 18-летнего возраста;

- обладает полной дееспособностью».

b) полная дееспособность

Наличие полной дееспособности указывает на возможность правовых субъектов лично реализовывать свои права и принимать на себя обязанности. Дееспособность указывает на возможность индивидов брать на себя ответственность за совершённые действия, осуществление деятельности должно быть осознанным и ответственным.

c) высокий уровень корректности (нравственность служащего)

Этика, надлежащее поведение и нравственность служащего являются элементами его оценки, как в начале его деятельности, так и на протяжении исполнения им обязанностей, возлагаемых на соответствующую публичную должность.

Оценка нравственности и уровня корректности, проявляемых лицом в рамках служебных отношений, осуществляется, как правило, на основании предъявляемой выписки из реестра о судимостях.

d) обладает состоянием здоровья, соответствующим должности, на которую претендует, подтверждённым медицинским обследованием;

e) отвечает условиям образования, предусмотренным в законе для государственной должности;

f) отвечает специфическим условиям для занятия государственной должности;

g) не был осуждён за преступления, совершённые против человечества, против государства или против власти, должностное преступление или в связи с исполнением служебных обязанностей, преступления против осуществления

правосудия, подлог или коррупционные действия или другое преднамеренное преступление, которое делает кандидата несовместимым с исполнением государственной должности, за исключением случаев, когда наступила реабилитация;

h) не был уволен с государственной должности в последние 7 лет;

i) глубокое знание одного из официальных языков Союза и удовлетворительное владение одним из языков Сообщества. [9]

Специальные условия

Специальные условия для поступления на публичную службу определяются для каждой вакансии отдельно. Как правило, они могут предусматривать более высокий уровень образования. Наличие определённого опыта, стажа в профессии или должности.

Формирование правовой базы для функционирования органов публичного управления Республики Молдова в условиях суверенитета и независимости началось практически с их провозглашения. Первый целостно сформулированный и принятый в Парламенте Закон о государственной службе [2] стал началом комплексного подхода к вопросу о государственной службе и статусе государственного служащего. Закон, вступивший в силу 1 января 1996 года, регламентировал самые важные аспекты деятельности государственного служащего. Были введены понятия «государственная должность» и «государственный служащий», были разделены политические и административные функции, трудовой договор был заменён служебными отношениями, определение задач перешло в делегирование служебных заданий; регламентировано занятие государственной должности, введён испытательный срок, введены: оценка деятельности, карьерный рост,

профессиональное развитие, ответственность государственного служащего, прекращение деятельности и др.

Эти и другие положения Закона о государственной службе получили детализацию и развитие в принятых Правительством подзаконных нормативных актах.

Реализация положений закона способствовала приближению национальных стандартов в сфере государственной службы к европейским принципам, однако потребовались дополнительные усилия для более полного их внедрения. В результате была разработана и утверждена Парламентом Концепция кадровой политики в области государственной службы. [6] В Концепции заложены основные принципы в области государственной службы, которые в полной мере корреспондируются с принципами Европейского союза. Это:

- гуманизм;
- законность;
- гласность;
- доступность;
- социальная справедливость;
- сотрудничество;
- стабильность;
- профессионализм.

На основании названных принци-

пов было развито национальное законодательство, нацеленное на повышение статуса государственного служащего, на повышение эффективности его деятельности, на усиление его нравственных и профессиональных качеств. В 2008 году были приняты новые законы: О государственной должности и статусе государственного служащего, [5] О Кодексе поведения государственного служащего, [3] О конфликте интересов [4] и др.

В Кодексе поведения государственного служащего устанавливается, что при исполнении государственной должности государственный служащий руководствуется следующими принципами:

- a) законности;
- b) беспристрастности;
- c) независимости;
- d) профессионализма;
- e) лояльности.

Приведение национального законодательства в соответствие с нормами Европейского союза должно послужить предпосылкой для реальной интеграции в европейское сообщество через повышение внутренних жизненных стандартов и в значительной степени эта задача ложится на плечи государственных служащих.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция Республики Молдова, принятая 29 июля 1994 г. Опубликовано 12.08.1994 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1.
2. Закон Республики Молдова о государственной службе № 443-XIII от 4 мая 1995. Опубликовано 30.05.2008 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova 02.11.1995, nr. 61.
3. Закон Республики Молдова о Кодексе поведения государственного служащего № 25 от 22 мая 2008 г. Опубликовано 11.04.2008 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 74-75.
4. Закон Республики Молдова о конфликте интересов №16 от 15.02.20. Опубликовано 30.05.2008 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 94-96.
5. Закон Республики Молдова о государственной должности и статусе государственного служащего № 158-XVI от 4 июля 2008. Опубликовано 23.12.2008 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 .

6. Постановление Парламента Республики Молдова об утверждении Концепции кадровой политики в области государственной службы, nr. 1227-XV din 18 iulie 2002. Опубликовано 29.08.2002 в Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 122-123.

7. Ordonanța de Guvern nr. 187/2001 cu privire la salarizarea funcționarilor publici. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 848 din 29 decembrie 2001.

8. O.U.G. nr. 92 din 2008 privind statutul funcționarului public denumit manager public. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Partea I, nr. 484 din 30.06.2008.

9. Călinoiu Constanța, Vedinaș Verginia. Teoria funcției publice comunitare. București: Editura „Lumina Lex,” 1999.

10. Iorgovan Antonie. Tratat de drept administrativ, ediția a III-a, vol. I. București: Editura „All Beck,” 2001.

11. Vătăman Dan. Drept instituțional al Uniunii Europene. București: Editura „Universul Juridic,” 2010.

Prezentat: 6 februarie 2014.

E-mail: dulschi@mail.ru