

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СЛУЖЕНИЕ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

ВАФИН Артур Мансурович, кандидат политических наук, доцент кафедры политических и правовых учений Московской высшей школы социальных и экономических наук, РАНХиГС при Президенте РФ, адрес: 125009, Россия, Москва, Газетный пер., д.3/5, стр. 1, e-mail: arthur.vafin@mail.ru

Аннотация. Цель статьи – изучение феномена государственного служения на основе анализа нормативных документов Европейского союза. Этот анализ выстроен не как строгая юридическая интерпретация, а как качественный политический анализ. Юридическое в данной работе – это лишь дескриптивная форма, в то время как политическое содержание касается вопроса о ценностях, в первую очередь ценности служения общему благу, догмату о том, что чиновник должен и обязан служить обществу. Автор полагает, что даже в неидеологических государствах существуют идеологии (неполитические идеологии), которые в случае чиновничества, бюрократии проявляют себя в качестве идеологии служения – служения обществу и общему благу. В статье анализируются кодексы поведения европейских чиновников, нормы, регулирующие вопросы коррупции, политическое участие чиновников, их образование и культурный уровень.

В результате обозначено, что исследуемые нормативные акты от формального кодекса поведения до борьбы с коррупцией существенно улучшают качество работы чиновников, укрепляют демократию и снижают роль nepотизма.

Ключевые слова: государственная служба, бюрократия, идеология, общее благо, политико-юридический подход.

PUBLIC SERVICE IN THE EUROPEAN UNION

VAFIN A. M., Candidate of Political Sciences, Associate Professor at the Moscow School for the Social and Economic Sciences (Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration) (Russian Federation, Moscow), e-mail: arthur.vafin@mail.ru.

Abstract. The article analyzes the normative documents of the European Union concerning the phenomenon of public service. The analysis is built not as a strict legal interpretation, but as a qualitative political analysis. The legal side of this work is only a descriptive form, while the political content concerns the question of values, first of all, the value of serving the common good, the dogma that an official should and must serve society. The author concerns that even in non-ideological states there are ideologies (non-political ideologies) that, in the case of officialdom, bureaucracy, manifest themselves as an ideology of service, service to society and the common good. The codes of European officials are also analyzed in the article, the norms regulating corruption issues, the political participation of officials, their education and cultural level.

Keywords: public service, bureaucracy, ideology, policy, politics, common good, political and legal approach

ВВЕДЕНИЕ

В работе поставлена цель - проанализировать нормативные документы Европейского союза и структурировать идеологический посыл, связанный с государственным служением.

Теория: ускользающие объекты идеологии и чиновничества

Говоря об идеологии, мы поднимаем проблематику парадокса идеологии государственного служения. Идеальный тип любого чиновника – это бесстрастный и беспристрастный исполнитель. По крайней мере, таким его видят законодательство и теория начиная с XIX века. В веке XXI ничего не изменилось. Скорее, наоборот, происходит усиление идеализации рационалистического подхода в управлении. Сам парадокс заключается в том, что идеология в политике или управлении так или иначе предполагает определенную партийность. А о какой партийности может идти речь, когда идеальный чиновник беспартиен и не может публично высказывать свои политические пристрастия? С другой стороны, служение общему благу, вообще идея служения – это идеология, которая не всегда явно

прописывается в юридических документах (в зависимости от специфики общества идеологию следует искать не только в таких словах-складках, как «служение», но и в таких, как «коррупция», «ценз» и т.п.). Это определенный язык и структурирование реальности [1]. Отсюда и парадокс: столкновение (псевдо) неидеологического с (псевдо)идеологическим.

На наш взгляд, даже неидеологические макроструктуры, такие как Европейский союз, в корпусе своих гипотетически «нормативно-нейтральных» документов имеют идеологические установки. И одной из таких идеологических установок является идея служения государственных служащих общему благу, обществу. В статье мы говорим о Европейском союзе как об абстрактной макроструктуре, вбирающей в себя другие регионы Европы. Спецификация по другим европейским странам – предмет отдельного исследования.

Проблематикой чиновничества в Европейском союзе занимаются в основном сами чиновники, но иногда встречаются исследовательские работы юристов, фокусирующихся на правовой и экономической проблематике.

Эмпирия: европейское чиновничество (политологическое прочтение)

В соответствии с Договором о Европейском союзе его ценностями являются уважение человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенство права и уважения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам, а также плюрализм, недискриминация, терпимость, справедливость, солидарность и равенство женщин и мужчин (ст. 2). Все институты ЕС должны проводить в жизнь его ценности, служить его интересам, интересам граждан и государств-членов (ст. 13) [9]. Собственно, это и есть идеология – идеология не политического (либерализм, консерватизм, социализм), а морального толка. (Однако следует отметить, что так или иначе идеи прав человека лежат в основе либеральных идей, а идеи равенства и демократии принадлежат левому спектру).

Европейский совет определяет общее политическое направление развития ЕС, его ориентиры и приоритеты. В его состав включаются главы государств и правительств государств-членов, его председатель и председатель комиссии.

Неполитическая идеология служения фиксируется в Кодексе служебного поведения членов Европейской комиссии. Кодекс закрепляет принципы их деятельности, в соответствии с которыми члены комиссии:

- должны полностью посвятить себя выполнению своих обязанностей в общих интересах Европейского союза;
- должны вести себя и выполнять свои обязанности с полной независимостью, честностью, достоинством, лояльностью и осмотрительностью и соблюдать самые высокие стандарты этического поведения;
- несут ответственность за поддержание политических контактов с учетом подотчетности комиссии Европейскому парламенту и европейскому электорату, а также с учетом роли европейских политических партий в демократической жизни союза;

- действуют коллегиально и несут коллективную ответственность за любое решение, принятое комиссией;

- должны уважать свою должность и не должны действовать или выражать себя каким бы то ни было образом, который отрицательно влияет на общественное восприятие их независимости, приверженности своей роли или достоинства их должности;

- должны избегать любой ситуации, которая может привести к конфликту интересов или которая может разумно восприниматься как таковая. Конфликт интересов возникает в тех случаях, когда личная заинтересованность может повлиять на независимое выполнение ими своих обязанностей. Личные интересы включают (но не ограничиваются ими) любую потенциальную выгоду или преимущество для самих членов комиссии, их супругов, партнеров или прямых членов семьи. Конфликта интересов нет в тех случаях, когда член Европейской комиссии заинтересован в чем-то только в качестве представителя широкой общественности или широкого круга лиц [3].

Члены Европейской комиссии выбираются на основе их компетенции и приверженности идее ЕС из числа лиц, чья независимость не вызывает сомнений. Члены комиссии обязаны быть автономны и не зависеть от влияния государств-членов. Одним из механизмов, гарантирующих такую нейтральность, является представление деклараций об интересах. Члены Европейской комиссии обязаны сообщать о любых должностях, занимаемых в течение последних десяти лет, своих финансовых интересах, которые могут привести к конфликту интересов, и членстве в органах, призванных влиять на выполнение государственных функций, любой собственности, а также текущей профессиональной активности супругов и партнеров. Европейский парламент рассматривает заявления в рамках слушаний членов комиссии до их назначения. Декларации должны обновляться на ежегодной основе и публиковаться после тщательной проверки. Также для поддержания прозрачности публикуется перечень подарков, полученных членами комиссии в рамках осуществления своих полномочий.

Члены комиссии должны воздерживаться от любых действий, несовместимых с отправлением их полномочий. Приступая к исполнению своих обязанностей, они должны совершить ритуальное действие: дать торжественное обязательство, что как во время, так и после истечения срока их полномочий они будут уважать вытекающие из этого обязательства и, в частности, свою обязанность вести себя добросовестно и осмотрительно в отношении принятия определенных назначений или льгот. В случае любого нарушения этих обязательств суд может вынести решение о принудительном уходе в отставку либо лишении права на пенсию или другие пособия (ст. 245) [5].

В случае возникновения конфликта интересов члены комиссии обязаны заявить самоотвод в отношении любого решения, участия в обсуждении, прений или

голосования и сообщить об этом президенту, который должен принять необходимые меры, в том числе рассмотреть необходимость передачи дела другому члену комиссии, продажи или передачи финансовых активов в слепой траст в случаях, когда они могут создать конфликт интересов в сфере ответственности члена комиссии (ст. 4 кодекса).

Членам комиссии запрещено в течение срока своих полномочий заниматься какой-либо другой профессиональной деятельностью – как оплачиваемой, так и нет – или выполнять иные публичные функции любого плана. Исключение составляют:

- проведение нерегулярных неоплачиваемых курсов в интересах европейской интеграции и иных подобных мероприятий;

- публикация книги при условии, что любые гонорары за произведение, опубликованное в связи с выполнением функций члена комиссии, выплачиваются благотворительной организации по личному выбору;

- написание статей, выступление с речами или участие в конференциях при условии, что оплата не производится либо доход выплачивается благотворительной организации по личному выбору;

- занятие почетных неоплачиваемых должностей в фондах или аналогичных органах в политической, правовой, культурной, художественной, социальной, спортивной или благотворительной сферах, а также в образовательных или научно-исследовательских учреждениях (под почетными понимаются должности, не предполагающие управленческих функций, возможности принятия решений, ответственности или контроля за деятельностью соответствующего органа). Такой пост не должен быть связан с каким-либо риском конфликта интересов (например, когда орган получает финансирование из бюджета ЕС) (ст. 8).

Эмпирия: фокус на политическую активность и этику

Политическая активность членов комиссии также ограничена: они имеют право участвовать в национальной политике как члены национальных политических партий, объединений или в национальной избирательной кампании, равно как и в европейской политике, в качестве членов европейских политических партий или организаций, если это не противоречит выполнению их обязанностей в качестве членов комиссии. Приоритет отдается полномочиям и обязанностям в рамках деятельности комиссии. Не допускается замещение позиций управления партией. Члены комиссии должны воздерживаться от публичных заявлений от лица любой партии или организации, за исключением случаев участия в выборах: им разрешено участвовать как в национальных выборах любого уровня, так и в выборах в Европейский парламент. Даже в этом случае необходимо воздерживаться от публичной позиции, которая не соответствует обязанности соблюдения конфиденциальности или нарушала бы принцип коллегиальности (ст. 10). Члены комиссии, участвующие в национальных выборах, берут неоплачиваемый перерыв в работе и не

имеют права использовать человеческие и иные ресурсы комиссии в своей кампании. После завершения своих полномочий бывшие члены комиссии остаются связанными обязанностью сохранять конфиденциальность и порядочность в отношении своей службы и на протяжении двух лет после увольнения уведомлять комиссию о своих планах по трудоустройству за два месяца до начала работы на новом месте [3].

В документе, закрепляющем политические руководящие принципы для Европейской комиссии на 2019–2024 гг., подчеркивается важность этики, прозрачности и добросовестности в деятельности институтов ЕС и поддержка создания независимого органа по вопросам этики для всех институтов Европейского союза [10].

Кодексом служебного поведения членов Европейской комиссии предусмотрено создание независимого комитета по этике, состоящего из трех членов, имеющих безупречную репутацию, опыт работы на высоких должностях на национальном, европейском и международном уровне (ст.12). Задача комитета – совместно с Президентом Европейской комиссии обеспечивать соблюдение норм служебного поведения.

Служащие Европейской комиссии должны в своих действиях руководствоваться положениями Кодекса надлежащего административного поведения (Code of Good Administrative Behaviour), в частности осознавать свою обязанность служить обществу, которое ожидает реализации своих интересов, качественной службы и открытой и доступной системы управления. Качественная служба требует от членов комиссии и ее служащих вежливости, объективности и беспристрастности.

Закрепляются следующие базовые принципы взаимодействия служащих с обществом, а также основы должного поведения:

- законность – комиссия действует в соответствии с законом и применяет правила и процедуры, установленные законодательством;

- недискриминационность и равенство – комиссия уважает принцип недискриминации и гарантирует равное обращение с представителями общественности независимо от национальности, пола, расового или этнического происхождения, религии или убеждений, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации (все различия в работе с аналогичными случаями должны быть конкретно обоснованы);

- пропорциональность – принимаемые меры должны быть соразмерны преследуемой цели;

- последовательность – комиссия должна быть последовательной в своем административном поведении и следовать своей обычной практике, любые исключения из этого принципа должны быть должным образом обоснованы;

- объективность и нейтральность – служащие всегда должны действовать объективно и беспристрастно, в интересах и на благо общества. Они должны действовать независимо в рамках политики, установленной комиссией, и их поведе-

ние никогда не должно определяться личными или национальными интересами или политическим давлением.

Быть чиновником – служить обществу

Задача служения обществу определяет уровень детализации и внимания, которое уделяется процедурам взаимодействия с людьми и организациями. Так, должна быть обеспечена открытость информации об административных процедурах – в случаях, когда представителю общественности требуется информация, относящаяся к осуществлению административных процедур, персонал обеспечивает предоставление такой информации в установленные сроки. При общении с заинтересованными сторонами служащие должны «с интересом выслушивать их позиции», когда процедуры предусматривают их вовлечение; решения комиссии должны быть четко обоснованы, а обоснования доведены до заинтересованных сторон одновременно с информацией о возможности обжалования решения в случаях, когда это предусмотрено. Ответы на обращения должны быть даны в наиболее корректной форме и максимально быстро [8].

Другие служащие Европейского союза в своей деятельности тоже руководствуются требованиями кодекса, а также правилами, закрепленными в Положении о сотрудниках (Staff Regulations).

О вакантных должностях уведомляется персонал этого органа; если вакансия не может быть заполнена путем перевода, назначения на должность (при соблюдении ряда условий) или путем повышения, о вакансии уведомляется персонал других органов и организуется внутренний конкурс. Требования для назначения на должность в группе помощников (assistants' function group) и секретарей и клерков (secretaries and clerks' function group): подтвержденный дипломом уровень послесреднего образования или уровень среднего образования, подтвержденный дипломом, дающим доступ к послесреднему образованию, и соответствующий профессиональный стаж не менее трех лет или, если это допускается в рамках интересов службы, эквивалентный уровень профессиональной подготовки. Для группы административных должностей (administrators' function group) 5–6-го класса – уровень образования, соответствующий оконченному университетскому образованию (3 года), подтвержденный дипломом, или соответствующий уровень профессионального опыта. Для группы административных должностей 7–16-го класса – уровень образования, соответствующий оконченному полному университетскому образованию (от 4 лет), подтвержденный дипломом, или диплом о высшем образовании с опытом профессиональной деятельности не менее года, или соответствующий уровень профессионального опыта.

Для служащих также действуют ограничения в части приема подарков, наград, платежей и иных поощрений любого типа от любых источников вне органа. В 2012 г. были подготовлены Рекомендации в части получения подарков и проявлений гостеприимства для сотрудников Европейской комиссии [4]. В них дополни-

тельно подчеркивается важность поддержания высокого стандарта профессиональной этики и независимости европейских служащих, что в числе прочего объясняется запретом получать какие-либо подарки. Под подарком понимаются деньги (суммы не уточняются) или любые объекты, возможность бесплатного участия в платных мероприятиях, как открытых для публики, так и закрытых (например, билеты на спортивные мероприятия, концерты, конференции, в театр), а также любые другие преимущества, имеющие денежную ценность, например транспортные расходы. Под гостеприимством понимаются предложения еды, напитков, размещения или развлечений из любого источника вне организации-работодателя. Запрет распространяется и на «непрямые» подарки, сделанные не непосредственно служащему, а третьим лицам, близким к нему. В редких случаях разрешается получить подарок, но только если при изучении мотивов дарителя, связей между дарителем и служащим или организацией-работодателем, стоимости подарка, должностных обязанностей служащего, выгоды, которая ожидается от сотрудника, которому адресован подарок, и т.д. не выявлено ничего подозрительного.

Прежде чем нанимать кандидата, компетентный орган проверяет, имеет ли кандидат какие-либо личные интересы, влияющие на его независимость, или любой другой конфликт интересов. С этой целью кандидат, используя специальную форму, информирует компетентный орган о любом фактическом или потенциальном конфликте интересов.

Должностное лицо не должно при исполнении своих обязанностей, за исключением ряда случаев, заниматься вопросом, в котором прямо или косвенно у него есть какие-либо личные интересы, влияющие на независимое принятие решения, в частности семейные и финансовые интересы. Любое должностное лицо, обнаружившее конфликт интересов, обязано незамедлительно информировать компетентный орган. Должностное лицо не может ни сохранять, ни приобретать прямо или косвенно какой-либо интерес в деятельности предприятий, подконтрольных органу, в котором служит лицо или с которым он лично взаимодействует в рамках своих полномочий, который может повлиять на его независимость при исполнении своих обязанностей.

Кроме того, должностное лицо должно воздерживаться от любых действий или поведения, которые могут негативно отразиться на его репутации и позиции. В частности, закреплена обязанность воздерживаться от любых видов харассмента (как психологического, так и сексуального).

Предусмотрен также порядок действий в случае получения приказа, который может повлечь некие нежелательные последствия, – служащий может обратиться к непосредственному начальству, а затем к вышестоящему руководителю. Если приказ будет подтвержден, служащий обязан его исполнить, за исключением случаев, когда приказ носит явно нарушающий закон характер.

Лицо, которому в ходе службы стало известно о фактах, указывающих на воз-

можную незаконную деятельность, включая мошенничество и коррупцию, а также о поведении относительно служебных обязанностей, которое может привести к их невыполнению, должен незамедлительно сообщить об этом руководству или в European Anti-Fraud Office (ст. 22a) [7].

При назначении на службу равные права имеют дееспособные граждане всех государств – членов Европейского союза, которые отвечают ряду требований, в частности:

- выполнили обязательства в части военной службы в своей стране;
- представили характеристики, подтверждающие пригодность к службе;
- прошли конкурс на основе требований к квалификации или тестирования. Для высших должностей службы может быть предусмотрен неконкурсный отбор;
- физически способные выполнять обязанности (подтверждается прохождением медицинской комиссии);
- предоставили подтверждение глубокого знания одного из языков Европейского союза и удовлетворительного знания другого языка ЕС в той мере, в которой это необходимо для выполнения служебных обязанностей (ст. 28).

Невыполнение служащим или бывшим служащим установленных обязательств и ограничений влечет дисциплинарную ответственность в форме: письменного предупреждения, выговора, отсрочки в продвижении на более высокую служебную ступень на срок от одного до 23 месяцев, временного понижения на срок от 15 дней до одного года, понижения в рамках своей функциональной группы, понижения до другой функциональной группы, отстранения от должности с временным сокращением пенсии или удержанием суммы из пособий (ст. 9 Annex IX).

Строгость наложенных дисциплинарных взысканий должна быть соизмерима с серьезностью проступка. При определении серьезности проступка и принятии решения о наложении дисциплинарного взыскания учитываются:

- характер проступка и обстоятельства, при которых он произошел;
- степень, в которой неправомерное поведение отрицательно сказывается на добросовестности, репутации или интересах учреждений;
- степень, в которой проступок связан с преднамеренными действиями или небрежностью;
- мотивы неправомерного поведения должностного лица;
- класс и выслуга лет должностного лица;
- степень личной ответственности должностного лица;
- уровень обязанностей и ответственности должностного лица;
- связано ли неправомерное поведение с повторными действиями;
- поведение должностного лица на протяжении всей его карьеры.

Если параллельно с осуществлением дисциплинарных процедур служащий привлекается к уголовной ответственности за те же деяния, решение о наложении дисциплинарного взыскания не принимается до завершения процесса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Поводя итог, можно отметить, что скрытые и явные идеологические послы службы чиновников Европейского союза обществу и обществам (учитывая, многонациональность и многогосударственность союза), касаются самых разных аспектов – от формального кодекса поведения до борьбы с коррупцией. Подобные практики существенно улучшают качество работы чиновников, укрепляют демократию и снижают роль nepотизма.

Библиография/References:

1. Жижек С. Возвышенный объект идеологии. – М.: Художественный журнал, 1999. – 237 с.
2. Хайретдинов Р.А. Государственная гражданская служба наднациональных образований: на примере Европейского союза // Евразийский союз: вопросы международных отношений. – 2012. – № 1. – С. 78-87.
3. Commission Decision of 31 January 2018 on a Code of Conduct for the Members of the European Commission (2018/C 65/06) // EUR-lex. – URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)#d1e582-7-1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018D0221(02)#d1e582-7-1) (дата обращения: 27.05.2021).
4. Communication from Vice-President Šefčovič to the Commission on Guidelines on Gifts and Hospitality for the staff members. 07.03.2012. – URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-to-the-commission-guidelines-on-gifts-and-hospitality_2012_en.pdf (дата обращения: 30.05.2021).
5. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. – URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_245/oj (дата обращения: 27.05.2021).
6. Fercic A. Public Services and Related Concepts in the European Union: Understanding the European Union's Legal Framework for Services of General Economic Interest (Laws and Legislation). Nova Science Pub Inc, 2020. – 190 p.
7. Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ P 045 14.6.1962, p. 1385). – URL: <https://clck.ru/ZJ5WF> (дата обращения: 28.05.2021)
8. Rules of Procedure of the Commission (C(2000) 3614). – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02000Q3614-20111116> (дата обращения: 30.09.2021).
9. The Treaty on European Union. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ENG (дата обращения: 30.09.2021).

10. Von Der Leyen U. A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political guidelines for the next European commission 2019–2024. – P. 21. – URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf (дата обращения: 29.05.2021)

1. Zhizhek, S. (1999) Vozvyshennyi ob"ekt ideologii [Sublime object of ideology]. – М.: Khudozhestvennyi zhurnal. – 237 p. (In Russ.)

2. Khairetdinov, R.A. (2012) Gosudarstvennaia grazhdanskaia sluzhba nadnatsional'nykh obrazovani: na primere Evropeiskogo soiuza [State civil service of supranational entities: on the example of the European Union] // Evraziiskii soiuz: voprosy mezhdunarodnykh otnoshenii [Eurasian Union: Issues of International Relations]. – № 1. – P. 78-87. (In Russ.)