

Суворова И.К.

## Европейское сообщество: сближение систем государственной службы и перспективы расширения миграции государственных служащих

Одним из факторов, обеспечивающим возможность использования представителей других стран Евросоюза на государственных должностях, является зарождение единого административного европейского пространства. Впрочем, не все рассматривают этот факт как неоспоримое и позитивное явление, указывая на существенные различия и силу традиций, характерные для государственных служб разных стран, что в итоге делает невозможным полное сближение структур и ассимиляцию представителей иностранных структур.

Конвергенция национальных государственных систем проходит в рамках двух процессов: европеизация (изменение как результат политической, экономической, юридической и культурной деятельности Европейского Союза) и общемировой переход к новым системам управления (в том числе в кадровой политике). Европеизация является результатом взаимодействия норм и институтов стран участниц Евросоюза. Степень проникновения и влияния европейских норм на национальном уровне зависит от того, насколько эти нормы совместимы с национальными. Следовательно, возникает стремление перенести национальной философии регламентации на европейский уровень и «убедить» Европейскую Комиссию, которой принадлежит право законодательной инициативы. При этом некоторые из стран имеют большие переговорные возможности, чем другие.

В последнее время все более заметным становится воздействие европейских норм на национальном уровне. Национальные государственные службы все больше изменяются, несмотря на провозглашенный «иммунитет» по отношению к нормам Европейского Союза. Это воздействие оправдано принципом «лояльности», провозглашенным ст. 10 соглашения Европейского Сообщества, первичного по отношению к принципу институциональной автономии стран, свободы выбора функций, которые должны исполняться государственными служащими и т.п. В итоге подчинение нормам Европейского Союза ведет к унификации национальных государственных служб.

В целом можно сказать, что национальные государственные службы стран участниц Евросоюза изменяются в силу проявления 4 направлений:

- воздействие норм ЕС на национальное законодательство;
- воздействие норм ЕС на национальные государственные функции, в том числе как результат неформальной кооперации руководителей стран и органов государственной власти;
- воздействие норм ЕС на кадровую политику (например, в области повышения квалификации государственных служащих), как результат расширения значимости Евросоюза, участия чиновников в еврокомиссиях и увеличения числа функций и задач, поставленных Евросоюзом;
- воздействие норм ЕС на национальное законодательство государственной службы.

Степень проникновения норм европейского законодательства в национальное является весьма дискуссионным вопросом, никто не может с точностью определить, где начинается, и где заканчивается влияние Евросоюза на национальные системы государственной службы. В дальнейшем следует ожидать нарастания споров о необходимости унификации национальных систем и выборе «целевой» системы, к которой должны прийти национальные системы. Уже сейчас ширится число «серых

зон», где сталкиваются нормы европейского сообщества и страны участницы. Принимая во внимание эти «серые зоны» важно систематически изучать ново возникающие требования, следующие из процесса интеграции национальных государственных служб.

В качестве примера воздействия норм Евросоюза на государственный сектор, административные процессы и структуру органов исполнительной власти, можно привести требование создания в отдельных сферах, подлежащих государственному регулированию и контролю, агентств. В частности, это относится к сфере охраны природы, где часть контрольных функций должна быть делегирована специальным организациям.

Нормы Европейского права могут оказывать воздействие и на статус государственного служащего, требования к его квалификации и т.п. Например, действие ст. 141 соглашения Европейского Сообщества, устанавливающей требования равенства отношения, было расширено Европейским Судом и на государственную службу, что открыло женщинам двери на отдельные должности государственной службы (*directive 76/207/CEE du Conseil des Communautés Européennes*).

Однако не все работы по унификации и установлению единых успехов венчаются успехом. К числу неудач можно отнести попытку разработки Европейского Кодекса этики государственного служащего. Анализ национальных систем регулирования поведения государственных служащих, проведенный в 2004 г., показал, что унификация требований в этой области не только невозможна, но и нежелательна. Слишком существенны различия в наборе и характере использования инструментов, и чем более детализирован и узконаправлен анализ (например, проводилось исследование практики служебного разоблачения – сообщения коллегами о фактах совершения поступков, противоречащих нормам этического поведения), тем большие различия выявлялись. Аналогично, не удалось определить поле единства дисциплинарного права на государственной службе.

Таким образом, происходит постепенное, не вполне равномерное сближение национальных институтов государственного сектора и государственной службы.

В то же время страны Европы, как и другие развитые страны мира, осуществляют переход к системе управления «New Public Management» (NPM). В рамках административной реформы часть государственных функций выводится из-под «исполнения в рамках закона» и осуществляется как «оказание услуг населению». В совокупности сближение систем государственной службы, как результат движения в рамках одной теории управления (NPM) и адаптация норм европейского права, приведет к возникновению миграции среди государственных служащих Европейского Союза.

На протяжении многих десятилетий не оспаривается тот факт, что приток работников, готовых работать, является благом для принимающей страны. Признавая это, страны участницы Евросоюза закрепили принцип свободного передвижения работников стран участниц Евросоюза (статья 39 соглашения Европейского Сообщества). Однако долгое время действие этой статьи не распространялось на государственных служащих (п.4 ст. 39).

Последние несколько лет решения Европейского суда заставляют обратить внимание и поставить под сомнение оправданность особого положения государственной службы и ее закрытого положения для представителей других стран. Европейский суд определил, что работником является «любой человек, (1) осуществляющий работу (2) под руководством другого человека, (3) за которую он получает оплату». Опираясь на это определение, специальным сообщением Европейской комиссии от 11 декабря 2002 г. действие ст. 39 и принцип свободного перемещения был распространен на государственных служащих. В сообщении

отмечалось, что государственные служащие и работники государственных учреждений (организаций и служб) подпадают под определение работников, данное Европейским судом, и подтверждался принцип свободного перемещения: «каждый представитель страны участницы Евросоюза имеет право работать в другой стране Евросоюза».

В результате происходящих изменений в государственном управлении и под воздействием норм европейского права растет число сторонников мнения, что хотя государственная служба и обеспечивает предоставление важных услуг, однако эта задача является скорее дополнительной функцией, что, соответственно, позволяет поставить деятельность государственной службы на один уровень с деятельностью коммерческого сектора.

По разным оценкам принцип свободного перемещения может затронуть от 60 до 90 % должностей государственной службы. Другими словами, от 10 до 40 % должностей имеют отношение к «осуществлению государственной власти и исполнению функций, нацеленных на защиту общих интересов государства» (определение Европейского Суда). Кроме того, до сих пор бытует и активно используется в политических дебатах уверенность, что иностранные граждане на государственной службе могут столкнуться с конфликтом лояльности и подвергнуть угрозе безопасность государства. Впрочем, эта позиция серьезно размывается проявлением действительности, которая показывает, что доля задач, которые требуют выполнения исключительно государственным служащим-представителем определенной страны (национальности), постоянно сокращается. Последним фактом, открывшим дорогу в государственную службу представителям стран Евросоюза, стало установление гражданства Евросоюза.

С учетом вышесказанного относительно закрытыми остаются лишь отдельные должности, но не области деятельности органов государственной власти. Так, например, частично закрытыми остаются администрации разных уровней, дипломатическая и налоговая служба, должности судей и офицеров армии. Подобные ограничения считаются оправданными. Впрочем, и их число также постепенно сокращается – еще недавно, к закрытым сферам относилась и служба в полиции, но Европейский Суд вынес решение, согласно которому присутствие капитана иностранного происхождения не может принести вреда интересам государства.

Благодаря смягчению барьеров для поступления на государственную службу все большее количество представителей других стран Евросоюза занимают должности в полиции, суде и министерствах. Кроме того, практика соглашений по неформальной мобильности (например, в форме программ обмена и краткосрочного прикомандирования) покрывает практически все профессиональные сферы деятельности государственных служащих. Укрепление сотрудничества в рамках организации Интерпол и по другим направлениям политики защиты и охраны правопорядка (как личной, так и технической, военной) показывает, что ограничения принципа свободного перемещения имеют все меньшую зону действия.

Таким образом, тезис о необходимости единства службы на государственной должности, гражданства и принципа демократии начинает устаревать и внушать все меньшую уверенность в своей жизненности.

Однако, для возникновения миграции государственных служащих недостаточно одного политического согласия, необходимо провести значительную подготовительную работу по унификации различных требований, предъявляемых к государственным служащим, а также к условиям прохождения ими службы и исполнения должностных обязанностей. Эту предварительную работу и все последствия можно сравнить с эффектом домино. Первое последствие и обязательство для такого решения – установить реестр должностей, к которым могут быть допущены представители других стран Европейского Союза. Затем надо предпринять ряд мер по

установлению системы взаимного признания квалификационных требований (и форм их подтверждения), оценки профессионального опыта и схем вознаграждения. Внедрение такой системы способно привести к переоценке национальных систем профессионального образования для государственной службы и ротации кадров. И, наконец, надо создать возможности для мобильности государственных служащих в рамках Европейского Союза, что предполагает комплексную работу всех стран участниц в организации международной системы прикомандирования и систем социального страхования, пересмотра систем пенсионных накоплений.

Возможности для быстрого и успешного проведения вышеуказанных работ зависят, в частности, от того какая система государственной службы (карьерная или профессиональная) используется в стране. Сейчас практически ни одна из стран не имеет «чистой» системы, а комбинацию двух вышеуказанных типов. Система карьерной службы устанавливает отношения (в том числе в части определения размеров оплаты труда) на основе критериев уверенности, равенства, выслуги лет (опыта работы по специальности, на данной должности) и прозрачности. Система профессиональной службы основана на принципе взаимодействия частного и государственного сектора, она более ориентирована на условия деятельности рынка труда (в том числе институциональные), на принцип эффективности. Профессиональная служба представляется более открытой к внешнему доступу, карьерная служба регламентирует и ограничивает мобильность по критериям квалификации, образования в рамках направления или корпуса (как, это, например, характерно для Франции, где переход между корпусами практически невозможен). Помимо отмеченных различий существуют и другие отличия, которые определяют скорость адаптации, противостояние устоявшимся традициям и норм нововведениям, диктуемых нормами Европейского Сообщества, среди которых – открытость государственной службы для представителей других стран участниц.

С учетом провала проекта новой Европейской Конституции, нарастанию недовольства в ряде стран политикой, проводимой Евросоюзом по ряду направлений, сложно говорить об однозначности перспектив развития единого института государственной службы ЕС. Международные организации также не могут придти к единому выводу. Если в 1998 г. OCDE/SIGMA пришло к заключению, что скоро будет образовано единое европейское административное пространство, то спустя три года, в 2001 г., Европейский Институт государственного управления (IEAP) отклонил это предположение, как не подтверждающееся реальными событиями. Вместе с тем, IEAP отметил существование интеграционного процесса стран Европы, затрагивающего также и структуру национальных государственных служб. Но воздействие этого процесса не настолько значимо, чтобы можно было говорить о зарождении европейского права в государственной службе.

Если Европейскому Союзу удастся преодолеть проблемы, связанные с заминкой в принятии проекта новой Конституции, то в дальнейшем как за счет расширения сфера действия норм европейского законодательства различных сфер, так и за счет постоянного обмена идеями и опытом, установления взаимодействия национальных систем электронного правительства, будет создано единое административное пространство, а это уже будет достаточным условием для признания необходимости и пользы миграции государственных служащих.