Дисциплинарный режим гражданской службы Европейского союза

Я.Р. Абрамов

Успех европейского интеграционного проекта во многом определяется эффективностью гражданской службы Европейского Союза. Она достигается различными способами. С одной стороны, все те, кто работают в ЕС, обладают высокой мотивацией. С другой – их поведение подчиняется требованию лояльности по отношению к ЕС. В статье подробно разъясняется, как и каким образом обеспечивается соблюдение этого требования.

Гражданская служба Европейского Союза (далее - ГСЕС) – одна из важных составляющих организационно-правового механизма Евросоюза[1]. Она охватывает всю совокупность служащих, занятых по контракту в ЕС. Построение и функционирование этой службы регулируется Статутом, принятым в 2004 г. На его основе и с учетом изменений, внесенных Лиссабонским договором (вступил в силу 1-го декабря 2009 г.) осуществляется реформирование административного аппарата ЕС[2].

Смысл реформы состоит в том, чтобы повысить эффективность ГСЕС, добиться ее демократизации, обеспечить большую ответственность и оперативность интеграционной администрации. Один из ее принципов – «максимальная эффективность при минимуме материальных затрат». Этим целям отвечает целый ряд мер. Изменяется внутренняя структура ГСЕС. Проводится деление на две функциональные группы – администраторов и ассистентов, взамен ранее существовавших четырех категорий. Резко повышается мобильность кадров. Непрерывно совершенствуется порядок повышения квалификации служащих. Уточнены материальные условия и социальные гарантии членов ГСЕС[3].

Одной из вероятных составляющих реформы ГСЕС становится дисциплинарный режим ГСЕС, детально описанный и регулируемый Статутом ГСЕС 2004 г.

В зависимости от места, занимаемого в исполнительном аппарате ЕС, варьируются функции, права и обязанности служащего. Однако в том, что касается гражданской службы в целом как института, эти различия в полномочиях в определенной мере нивелируются наличием общих принципов и фундаментальных прав и обязанностей служащего, закрепляемых в Статуте. Статус конкретного служащего связан в значительной мере с той должностью, которую он занимает. Отражением строгой иерархии является и сетка функциональных групп и разрядов. Но правовая основа деятельности служащего, работающего в структурах ЕС, остается единой для всей гражданской службы и устанавливает соответствующие обязательства любого служащего, независимо от должности и места в иерархии гражданской службы.

Верность определенным принципам и идеалам должны лежать в основе деятельности любого служащего, начиная от самых низовых категорий и завершая самыми высокими. Соответственно, едины и дисциплинарные требования, предъявляемые к служащим ЕС. Главное из них – приверженность европейским идеалам и строгое и неуклонное исполнение обязанностей, закрепляемых в нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность административного аппарата и функционирование гражданской службы. Соответствие идеалам европейской интеграции и требованиям должного и достойного исполнения служебных обязанностей предопределяют и правила поведения гражданского служащего в его взаимоотношениях внутри си-

Абрамов Ян Рафаэлевич – аспирант кафедры европейского права МГИМО(У) МИД России.
E-mail: vestnik@mgimo.ru

стемы и в отношениях с гражданским обществом и частными лицами вовне.

Статут 2004 г. весьма подробно и детально регулирует дисциплинарный режим и порядок дисциплинарной ответственности членов гражданской службы в случае допущенных ими ошибок или правонарушений. Соответствующее регулирование предусмотрено постановлениями VI и VII разделов собственно Статута и приложения IX. Они носят явно прагматический характер. Речь в них идет преимущественно об условиях и порядке привлечения к административной ответственности и определения мер ответственности и наказания служащих, допустивших ошибки, просчеты или правонарушения. Согласно ст. 86 Статута, любое нарушение обязанностей, допущенное действующим служащим или служащим в отставке, совершенное преднамеренно или в силу неудовлетворительного отношения к служебным обязанностям, подлежат наказанию в дисциплинарном порядке. Решение о проведении необходимого расследования выносится либо вышестоящими административными структурами, либо Европейским бюро по предотвращению финансовых злоупотреблений.

Констатация ошибки или, тем более, дисциплинарно наказуемого деяния, может иметь место на основе применения специальной процедуры расследования дела. Подобная констатация возможно только при установлении соответствующих фактических обстоятельств. Расследование в обязательном порядке предполагает заслушивание обвиняемого, который вправе предоставить письменные объяснения и соответствующие оправдательные документы в случае, если он не согласен с предъявленными ему претензиями или обвинением. Наказание за дисциплинарный проступок выносится компетентными и уполномоченными на то структурами гражданской службы. Расследование финансовых злоупотреблений возбуждается и проводится Бюро по предотвращению финансовых злоупотреблений.

В зависимости от тяжести совершенного проступка и с учетом персональных характеристик провинившегося, устанавливается система дисциплинарных наказаний. Она включает в себя: 1. Письменное предупреждение; 2. Выговор; 3. Приостановление продвижения по шкале эшелонирования, которое может составлять от 1 месяца до 23 месяцев; 4. Понижение в эшелонировании; 5. Понижение в разряде на срок от 15 дней до 1 года; 6. Понижение в разряде в рамках одной и той же функциональной группы; 7. Понижение в разряде с переводом из более высокой функциональной группы в нижестоящую; 8. Освобождение от занимаемой должности. Что касается бывших служащих, находящихся на пенсии, соответствующие санкции могут быть наложены в связи с получением пенсий или пособий из бюджета ЕС. Но при этом даже пониженная пенсия не может быть ниже прожиточного минимума. Воспрещается повторное наказание за один и тот же проступок. При незначительности проступка решение о наложении дисциплинарного взыскания выносит соответствующая вышестоящая инстанция. Во всех других случаях, т.е. при сравнительно высокой тяжести проступка или обвинении в злоупотреблении, решение передается на рассмотрение Дисциплинарного совета. Общие положения, относящиеся к формированию и деятельности этого Совета, закреплены в Статуте. Дисциплинарный совет учреждается в каждом институте в отдельности. При этом данный институт может устанавливать и закреплять свои особенности функционирования Совета и порядка принятия решений.

Дисциплинарный совет состоит из председателя и 4-х членов, а равно соответствующего числа заместителей. В случае, если обвинение выдвинуто против служащего до 13-го разряда, в состав Совета должны входить служащие не ниже этого разряда. Служащие разряда AD-14 должны входить в состав Совета, если речь идет о предъявлении обвинения высокопоставленному чиновнику, за исключением лиц, принадлежащих к разрядам AD-16 или AD-15. В этом случае в заседании Дисциплинарного совета принимают участие служащие, принадлежащие к самому высокому разряду, т.е. AD-16.

Соответственно, в нормативных документах речь может идти о постоянных членах Совета и об их заместителях, которые призываются к исполнению своих обязанностей в зависимости от того, дело какого именно служащего рассматривается этим органом. В назначении членов Совета как постоянных, так и их заместителей, участвуют, в рамках каждого института, как инстанция, ответственная за назначение и продвижение персонала, так и Комитет персонала.

Председатель Совета назначается административной инстанцией при условии, что данный высокопоставленный служащий работает вне данного института, в котором создан и заседает данный Дисциплинарный совет. Председатель и члены Совета, а равно их заместители назначаются по общему правилу сроком на 3 года. Именной список кандидатов на пост постоянного члена Совета и их заместителей выдвигается на равных началах в адекватном количестве как администрацией, так и Комитетом по персоналу.

В течение 10 дней, которые следуют за окончанием расследования и опубликованием соответствующих материалов, председатель Совета назначает посредством жребия по 1 представителю от каждого списка и определяет состав лиц, принимающих решение по рассматриваемому делу. По итогам данной процедуры председатель сообщает заинтересованному лицу состав Совета, который будет рассматривать его дело. Заинтересованное лицо, как и соответствующие административные структуры, пользуется правом отвода. Избранный для рассмотрения данного дела член Дисциплинарного совета может также по законным основаниям заявить самоотвод (в частности, для того, чтобы избежать возможных упреков в предвзятости при решении вопроса).

Председатель и члены Совета, рассматривающие данное конкретное дело, должны обладать полной независимостью. Заседание Совета является закрытым, и отчеты о заседаниях и протоколы не публикуются.

Дисциплинарные санкции должны быть полностью пропорциональны тяжести совершенного проступка. Соответственно, при вынесении решения Дисциплинарный совет должен учитывать природу проступка и обстоятельства, которые привели к его совершению, тяжесть нанесенного ущерба, степень виновности или допущенной оплошности, мотивы. Должны быть также приняты во внимание разряд и стаж соответствующего служащего, уровень его персональной ответственности за данную категорию дел, является ли проступок повторным, а равно оценка поведения служащего за все годы его работы в рамках гражданской службы.

Возбуждение процедуры дисциплинарной ответственности не исключает возможность уголовного преследования. В случае, если наличие такого рода действий, преследуемых в уголовном порядке, было выявлено в ходе дисциплинарного расследования, окончательное решение дисциплинарного характера может быть вынесено только после завершения уголовного расследования и принятия соответствующего постановления по уголовному делу. В случае возникновения новых обстоятельств, административная инстанция или заинтересованное лицо могут потребовать пересмотра ранее вынесенного решения. Если никаких фактов, подтверждающих нарушение дисциплинарного порядка, не было установлено, служащий, против которого было выдвинуто рассматриваемое обвинение, может потребовать возмещения причиненного ущерба.

Решение, вынесенное против служащего, или косвенно затрагивающее также интересы других лиц, может быть обжаловано в вышестоящую административную инстанцию. Срок обжалования – 3 месяца со дня опубликования соответствующего решения или акта. Поданная жалоба подлежит рассмотрению в течение не более 4-х месяцев. Отсутствие ответа на жалобу имплицитно приравнивается к отказу в удовлетворении заявления, поданного в порядке обжалования.

В соответствии со спецификой рассматриваемого дела, жалоба может быть также направлена Европейскому контролеру охраны персональных данных. По истечении установленных сроков внутреннего обжалования, лицо, считающее себя потерпевшим, может оспорить вынесенное против него решение или акт, который наносит ему ущерб, в судебном порядке.

С развитием судебной системы ЕС[4] создана новая судебная инстанция, призванная обеспечить юрисдикционную защиту прав и интересов служащих ЕС и обеспечить максимально объективную оценку проступков, если они имели место. Такой судебной инстанцией стал Суд по делам гражданской службы (далее - СДГС). Эта новая судебная инстанция, безусловно, оказывает серьезное воздействие на функционирование ГСЕС и, в частности, на ее дисциплинарный режим.

СДГС – специализированный судебный орган, рассматривающий дела, связанные с функционированием гражданской службы. СДГС как бы венчает собой всю пирамиду дисциплинарного режима и порядка разрешения споров, которая установлена Статутом гражданской службы. Он осуществляет юрисдикционный контроль за деятельностью гражданской службы и разрешает споры, которые не были окончательно решены в отношениях между ЕС и лицами, занятыми по найму в ЕС.

В состав этого Суда с учетом общего объема его полномочий и работы входит 7 судей. Кандидаты в судьи должны отвечать высоким профессиональным качествам и иметь признанную репутацию не только высоко квалифицированных профессионалов, но и самостоятельности. Допускается даже возможность самовыдвижения. Решение, которое закреплено в Статуте СДГС и его процессуальном регламенте, предусматривает создание экспертного совета, который будет изучать и рекомендовать кандидатов на замещение поста члена Суда по делам гражданской службы. В состав экспертного совета (он также состоит из 7 человек) включаются лица, имеющие соответствующий опыт работы на высших судебных должностях, и, прежде всего, лица, состоявшие ранее в составе Суда ЕС.

Этот экспертный совет отбирает кандидатуры и, опираясь на требования, установленные в регламентарных актах, предлагает список кандидатов на замещение должности члена Суда по делам гражданской службы. Список должен включать, по меньшей мере, по 2 соискателя на каждое подлежащее замещению место судьи. Судьи назначаются Советом ЕС сроком на 6 лет. Не исключается возможность повторного назначения или досрочного ухода в отставку. Вновь назначенный судья приносит присягу и подписывает письменное заявление о верности самым высоким стандартам – независимости, порядочности, честности и беспристрастности. Только после принесения присяги он считается вступившим в должность.

Внутренняя структура Суда определяется статутными документами и действующим процессуальным регламентом СДГС[5]. Основное внутреннее структурное подразделение – палата из 3-х судей. Возможны, однако, созыв также палаты из 5 судей, а равно рассмотрение дел единоличным судьей.

Общая юрисдикция Суда по делам гражданской службы определяется как в Протоколе об Уставе Суда ЕС, так и в Статуте гражданской службы. Согласно Статуту Суд компетентен выносить решения по любому спору, возникшему между Союзом и лицами, предусмотренными настоящим Статутом, и касающимися законности акта, наносящего ущерб данному лицу. В случае

споров по вопросам финансового характера, Суд наделяется максимально полной юрисдикцией. Условия приемлемости подаваемой жалобы определяются также сравнительно четко и в Статуте гражданской службы и в Статуте Суда, и в его процессуальном регламенте. Срок исковой давности – 3 месяца. Заявление в Суд может быть подано по исчерпании всех других способов обжалования, предусмотренных Статутом гражданской службы.

С функциональной точки зрения Суд по делам гражданской службы выполняет как бы двоякую миссию. С одной стороны он контролирует правомерность актов, определяющих и детализирующих статус гражданской службы и порядок их применения, а с другой, - осуществляет контроль за всей практической деятельностью гражданской службы путем рассмотрения споров, возникающих между Европейским Союзом и его служащими.

В работах западных авторов, особенно в публикациях членов самого Суда, как правило, подчеркивается, что его главное назначение – защита прав и интересов служащих гражданской службы Европейского Союза и приравненных к ним лиц. Подобное утверждение нуждается, по меньшей мере, в некоторых оговорках и корректировке. Конечно, сам по себе судебный контроль, если он осуществляется на демократических началах, действительно, может служить интересам и защите прав служащих. Существование юрисдикционного контроля в определенной степени предупреждает произвол администрации и, в какой-то мере, обеспечивает сохранение, ограждение и осуществление законных прав и интересов всех лиц, состоящих в гражданской службе ЕС. Тем не менее, безоговорочно принять утверждение, что Суд создан для того, чтобы стоять на страже интересов членов гражданской службы и обеспечивать всестороннюю их защиту, не получается. Оно плохо коррелирует с данными судебной статистики. Ее анализ за годы, прошедшие после создания СДГС, т.е. фактически с 2006 г. до 2011 г., дает основания высказать некоторые критические замечания в адрес СДГС.

Во-первых, за последние годы число обращающихся в суд работников гражданской службы в целом сокращается. Цифровые данные свидетельствуют, что число поданных исков за последние годы с 2005 по 2010 г.г. заметно колебалось, но, в целом, скорее, отражает тенденцию к снижению. В 2005 г. число таких обращений было равно 130, в 2006 – 148, в 2007 -157, в 2008 – 111, в 2009 -113, в 2010 - 139. В целом, число обращений в Суд идет не по нарастающей, а, похоже, можно наблюдать обратную тенденцию[6].

Во-вторых, все меньшее число потерпевших доверяет Суду окончательное решение возникших у них споров с административными структурами ЕС. Данные судебной практики и дают основание для явной корректировки формулы о том, что Суд безоговорочно стоит на страже интересов служащих ЕС.

Результаты рассмотрения 155 дел в Суде по делам гражданской службы в 2009 г. свидетельствуют, что полностью или частично удовлетворены иски (или жалобы и претензии, включая мировые соглашения) по 33 делам. Подобная ситуация, во всяком случае, та, которая характеризуется цифрами за 2009 г., явно не способствует притоку обращений служащих за решением возникших у них проблем. Всего 16 полностью поддержанных Судом исков, заявленных гражданскими служащими, конечно, вряд ли могут стимулировать обращение в Суд, тем более принимая во внимание, что проигрыш дела в Суде грозит уплатой весьма серьезных судебных издержек.

Обобщенные усредненные данные свидетельствуют, что срок прохождения дел в СДГС составляет около полутора лет.

Удовлетворение принесенных на решение СДГС жалоб – явление сравнительно редкое. В 2007 г. из 7 принесенных жалоб отклонены 6, в 2008 г. – 14 из 21, в 2009 г. – 21 из 31. Приведенные цифры – еще одно подтверждение весьма осторожного подхода Суда по делам гражданской службы к искам и жалобам, вчиняемым или направляемым служащими Европейского Союза. Можно также добавить, что в тех немногих случаях, когда обжалование судебного решения удовлетворено, оно может распространяться не на весь обжалуемый акт в целом, а на те или иные его положения, либо на те или иные действия административных органов.

В подавляющем большинстве случаев Суд, формально гарант интересов гражданских служащих, выступает гарантом самой службы и администрации, а не отдельных служащих.

Таким образом, анализ дисциплинарного режима ГСЕС и деятельности СДГС свидетельствует. ЕС добился гибкого сочетания стимулов к привлечению на работу в ГСЕС высококвалифицированных специалистов, настроенных трудиться активно, творчески, добросовестно, и запретов, пресекающих отклонения любого типа от заданного стандарта поведения при исполнении своих служебных обязанностей и построении отношений в коллективе.

Этим, наряду с другими факторами, можно объяснить как эффективность ГСЕС, ее восприимчивость к переменам и управляемость, так и превращение ГСЕС в своего рода замкнутую касту, предпочитающую жить и работать в технократической стилистике, отстранившись и дистанцировавшись от гражданского общества.

Abramov J.R. The Disciplinary Regime of the European Union Civil Service.

Summary: *: The success of the European integration is largely explained by the efficiency of the European Union civil service. Such an efficiency is achieved through different means. All those who work at the EU civil service are highly motivated. At the same time they must be loyal to it. The aim of the article is to show how this requirement is ensured.*

Ключевые слова

Европейский союз, гражданская служба ЕС, дисциплинарный режим, судебная система ЕС.

Keywords

European Union, civil service of the EU, disciplinary regulations, EU courts and tribunals.

Примечания

1. Об общих основах построения и функционирования международной и особенностях гражданской службы ЕС см. PLANTEY Alain, LORIOT Francois. Fonction publique internationale. - Bruxelles, CRNS Editions, 2005; International Administration: Law and Management Practices in International Organisations. – The Hague, Martinus Nijhoff, 2009.
2. История создания, принципы построения и практика функционирования гражданской службы ЕС обстоятельно анализируются в работах первого председателя Суда по делам гражданской службы ЕС Поля Махони. См., в частности Mahoney Paul. La fonction publique europeenne – Une introduction sur origines, caracteristiques et perspectives pour l'avenir. - Nancy, Centre universitaire de Nancy, 25 janvier 2011.
3. О концепции реформы гражданской службы ЕС, ее правовом оформлении и практике реализации см. La fonction publique europeenne / Concours Union europeenne, 3-me ouvrage, Ecole nationale d'administration, Centre des etudes europeennes, 2008
4. О судебной системе ЕС см. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека. 3-е издание. - М., Норма, 2011. - С. 206-228.
5. Consolidated version of the Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal of 25.07.2007 (OJ L 177, 2.7.2010, p. 71-100); Corrigendum to the Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal of 25.07.2007 (OJ L 225, 29.8.2007); Amendments to the Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal (OJ C 92, 13.4.2010); Amendment to the Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal (OJ C 024, 28/01/2009).
6. Здесь и далее данные приводятся по Tribunal de la Function publique. Activite et Statistiques (2005-2009). - Luxemburg, 2010.