

УДК 361

*A. A. ГРИГОРІУ*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В РЕСПУБЛІЦІ МОЛДОВА**

*Розглянуто адміністративно-правове регулювання вступу на державну службу, її проходження та припинення в Республіці Молдова.*

*The administrative and legal regulation of access to public office, its passage and an end to the Republic of Moldova.*

В современных условиях государственные служащие решают ряд задач, направленных, прежде всего, на обеспечение поступательного развития рыночной экономики, соблюдения правовых и демократических принципов в обществе, стабилизации общественных и экономических процессов, социальной стабильности, защиты прав и свобод граждан.

Актуальностью данной темы является разработка концепции административно-правового статуса государственного служащего Молдовы. Анализ отдельных аспектов административно-правового статуса государственного служащего осуществлялся рядом отечественных и зарубежных административистов. В частности, вопросы административно-правового статуса государственных служащих рассматривались в работах таких российских исследователей: А. Алехина, Г. Атаманчука, Д. Бахраха, М. Колодкина, Ю. Козлова, А. Костюкова, И. Куртяка, В. Курицина, Б. Лазарева, Н. Салищевой, Ю. Старилова, П. Сергуна, В. Федорова, Л. Смирнова, В. Черникова др.; украинских ученых В. Лугового, Н. Гончарука, С. Дубенко, В. Князева, Н. Мотренко и др.; молдавских ученых: М. Орлова, Шт. Беликчиу, а так же ряда других авторов.

В работе проведен комплексный анализа административно-правового статуса государственного служащего Молдовы на основе исследования нормативно-правового массива, обобщения и систематизации отечественных теоретических конструкций, исследований зарубежных правоведов.

Указанной целью обусловлена постановка и решение следующих задач:

- а) определить понятие и структуру административно-правового статуса государственного служащего Республики Молдова;
- б) проанализировать правовые, и организационные основы формирования особенностей административно-правового статуса государственного служащего;
- в) рассмотреть систему прав, обязанностей и гарантий государственного служащего в Республике Молдова в свете нового законодательства о государственной службе;
- г) раскрыть организационно-правовые элементы административно-правового статуса государственного служащего;
- д) исследовать ограничения, связанные с прохождением государственной

службы и ответственность государственного служащего;

Правом поступления на государственную службу пользуются граждане Республики Молдова независимо от их расовой и национальной принадлежности, пола, вероисповедания, постоянно проживающие в республике, имеющие соответствующее образование, способные по состоянию здоровья, согласно медицинскому заключению, исполнять свои служебные обязанности и не подпадающие под ограничения, предусмотренные в ст. 25 и 26 Закона о государственной должности и статусе государственного служащего [1].

Зачисление на государственную должность – это юридический акт уполномоченного органа публичной власти или его должностного лица, определяющий момент официального возложения на служащего осуществления обязанностей и прав, определенных данной должностью. Путем замещения комплектуются практически большинство должностей специалистов [3].

Назначение на должность руководителей (должностных лиц) – это юридический акт высшего органа публичной власти или уполномоченного должностного лица, определяющий момент официального возложения на кандидата полномочий по руководству конкретным органом, подразделением.

Путем назначения осуществляется замещение государственных должностей аппарата Парламента, аппарата Президента Республики Молдова, Государственной канцелярии, министерств и других центральных органов публичной власти.

Важно отметить, что, согласно Закону о государственной службе (ст. 14), вступление в должность нового руководства указанных государственных служб влечет за собой прекращение деятельности и отставку советников, помощников, сотрудников пресс-служб и секретаре [4].

Конкурс представляет собой конкретную форму замещения должностей, включающую элементы выборности. Он имеет целью отбор высококвалифицированных кадров и комплектование ими государственных органов. Конкурс состоит в предварительной оценке профессиональных, деловых и нравственных качеств кандидата на должность [Там же].

Замещение государственной должности по конкурсу предполагает:

- избрание на вакантные должности, которые, следовательно, могут замещаться служащими на определенный срок (как правило, до пяти лет);
- объявление в печати о конкурсе на должность с сообщением основных требований к кандидатам на ее замещение;
- возможность участия в конкурсе нескольких претендентов;
- рекомендацию кандидата на должность конкурсной комиссией;
- заключение контракта между администрацией и лицом, рекомендованным конкурсной комиссией или избранным на соответствующую должность;
- издание приказа уполномоченным должностным лицом о назначении на должность.

Государственные должности замещаются лицами, имеющими необходимый для этого классный чин. В случае, если лицо при поступлении на государственную службу не имеет соответствующего классного чина, устанавливается испытательный срок в соответствии с законом. Аттестационная комиссия рассматривает в

установлений срок вопрос о соответствии занимаемой должности и присвоении классного чина. Испытательный срок не может превышать шести месяцев. В испытательный срок не засчитывается время отсутствия служащего на работе по уважительным причинам. Если испытательный срок истек, а государственный служащий продолжает выполнять свои обязанности, он считается выдержавшим испытание. Если лицо не прошло испытания, оно освобождается от должности в соответствии с законодательством о труде. Должностное лицо, выдержавшее испытание, не позднее 10 дней по истечении испытательного срока приносит присягу.

При замещении государственной должности путем избрания или по конкурсу срок испытания не устанавливается. Испытательный срок не устанавливается также при переводе государственного служащего в другой орган публичной власти.

Процедура замещения государственной должности завершается: для государственного служащего – заключением индивидуального трудового договора, а для должностного лица – принесением присяги.

Момент завершения процедуры по замещению вакантных государственных должностей является определяющим для появления правоспособности и дееспособности государственных служащих. Исходя из сути Закона о государственной службе правоспособность государственного служащего (не являющегося должностным лицом) появляется с момента издания индивидуального административного акта (постановление, решение, приказ) о зачислении на государственную должность, а дееспособность – с момента ознакомления лица зачисленного на должность с данным актом и заключения индивидуального трудового договора.

Что же касается должностных лиц, то ситуация несколько иная. Его правоспособность появляется с момента издания индивидуального административного акта о замещении должности; частичная дееспособность – с момента заключения индивидуального трудового договора, а полная дееспособность – с момента принесения присяги.

При переходе должностного лица на службу в другой орган публичной власти с тем же статусом моменты частичной и полной дееспособности совпадают.

Лицо, принятое на государственную службу, приобретает статус государственного служащего и субъекта государственно-служебных отношений. Особенность этих отношений состоит в том, что они складываются между государством в лице его органов и государственным служащим, осуществляющим служебную деятельность в качестве субъекта юридически-властных отношений. Государственно-служебные отношения значительной части государственных служащих могут складываться не только внутри, но и вне рамок органа, в котором они занимают должности (между служащими выше- и нижестоящих органов, контрольно-надзорных органов).

Государственно-служебные отношения, урегулированные нормами административного права, представляют собой разновидность административных правоотношений.

Государственно-служебные отношения возникают на основе одностороннего решения государственного органа (должностного лица), которое, во-первых,

юридически закрепляет поступление гражданина на государственную службу; во-вторых, служит основанием для выполнения им служебных обязанностей по данной должности; в-третьих, определяет момент возникновения его обязанностей перед государством, а также служебных и личных прав. Перемещение служащих сопровождается также изданием административного акта [2]. Правоотношения государственных служащих обусловлены особенностями государственной службы и имеют целью обеспечение ее эффективного функционирования. Государственная служба неотделима от осуществления государственной власти. Поэтому должны быть определенные, в частности, правовые препятствия всегда возможному злоупотреблению принадлежностью к этой власти. Закон о государственной службе устанавливает, что государственные служащие не имеют право:

- занимать другую должность или выполнять работу на условиях совместительства в органах публичной власти, занимать другую должность, а также выполнять работу на условиях совместительства, по договору или контракту в иностранных предприятиях или совместных предприятиях и организациях, на предприятиях, в учреждениях, организациях любой организационно-правовой формы и общественных объединениях, деятельность которых подконтрольна, подотчетна или связана иным образом с компетенцией органа, в котором он состоит на службе, за исключением научной, преподавательской и творческой деятельности и деятельности по представительству государства в хозяйственных обществах. Порядок совмещения указанных видов деятельности с государственной службой определяется Правительством;

- быть поверенным третьих лиц в органе публичной власти, в котором он состоит на службе;

- заниматься предпринимательской деятельностью непосредственно или, пользуясь своей должностью, содействовать физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности с получением за это вознаграждения, услуг, льгот;

- иметь недеklarированные счета в иностранных банках;

- выезжать в командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных поездок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Республики Молдова или на основе договоренности между органами публичной власти Республики Молдова и соответствующими органами иностранных государств;

- принимать подарки и услуги за выполнение своих служебных обязанностей, за исключением символических знаков внимания в соответствии с общепринятыми нормами вежливости и гостеприимства;

- принимать участие в забастовках, нарушающих функционирование соответствующего органа публичной власти, от деятельности которого зависит обеспечение общества жизненно важными благами и услугами;

- совершать действия, которые запрещены статьей 8 Закона о борьбе с коррупцией и протекционизмом.

Прохождение государственной службы отдельными категориями служащих связано с их периодической аттестацией, повышением квалификации в специально

созданных учебных заведениях, на курсах и т.д.

В целях совершенствования деятельности государственной службы, улучшения подбора, расстановки и воспитания кадров, стимулирования роста профессионального уровня, повышения качества и эффективности работы, обеспечения соответствия заработной платы результатам труда периодически (один раз в три года) проводится аттестация государственных служащих, за исключением тех, которые занимают должности первого ранга. Центральные органы публичной власти и органы местного публичного управления создают аттестационные комиссии, которые осуществляют свою деятельность на основании положения, утвержденного этими органами. Она оценивает деятельность государственных служащих, их профессиональную компетентность, правовую культуру, умение работать с людьми и делает вывод о соответствии их занимаемой должности.

Для своевременного замещения вакантных должностей, а также для обеспечения продвижения государственных служащих по службе в органах публичной власти создается резерв кадров. Он формируется из государственных служащих, которые прошли курсы повышения квалификации, имеют соответствующий классный чин и рекомендованы аттестационной комиссией для выдвижения на более высокую должность, а также других лиц, обладающих качествами, необходимыми для занятия соответствующих должностей.

В процессе прохождения государственной службы важное значение отводится применению субъектами внутриуправленческой деятельности стимулов деятельности государственных служащих. Их можно подразделить на четыре группы: а) оплата труда; б) социальные гарантии и компенсации; в) меры поощрения; г) меры правовой ответственности [3].

Меры поощрения, выражая высокую оценку и одобрение деятельности государственных служащих, направлены на повышение эффективности государственной деятельности.

Ответственность государственных служащих содержит значительный, хотя и своеобразный потенциал стимулирования действенности служебной деятельности. Она органично связана с правовыми основами этой деятельности государственных служащих, необходимостью строжайшего соблюдения ими государственной и служебной дисциплины.

Как и поступление на государственную службу, так и прекращение государственной службы имеет свои основания и процедуру. Прекращение государственной службы – это нормативно установленный порядок прекращения государственно-служебных правовых отношений между государственным служащим и государственным органом, которые возникли при поступлении гражданина на государственную службу и в процессе выполнения им должностных обязанностей.

Прекращение государственной службы предусматривает исключение государственного служащего из перечня лиц, занимающих в государственном органе штатную государственную должность государственной службы. Прекращение государственной службы является в некоторых случаях одновременно и окончанием служебной карьеры государственного служащего. В

других случаях прекращение государственной службы связывается лишь с изменением служебного статуса государственного служащего (например, при поступлении государственного служащего на государственную службу в другом государственном органе).

Прекращение государственной службы возможно только на тех основаниях, которые устанавливаются законодательством о государственной службе и законодательством о труде.

Основания прекращения государственной службы, в том числе основания увольнения в запас или в отставку государственного служащего устанавливаются законодательством.

Прекращение государственной службы осуществляется по основаниям и в порядке, установленным: а) законодательством о труде; б) законом о государственной службе.

В свою очередь, общие основания прекращения государственной службы по Трудовому кодексу Республики Молдова от 29 июля 2003 г. № 159, ст. 82, 85, 86, подразделяются на:

- 1) обстоятельства, не зависящие от воли сторон;
- 2) по инициативе государственного служащего;
- 3) по инициативе администрации органа публичной власти.

Законодательство о государственной службе (ст. 64) устанавливает дополнительные основания прекращения государственной службы по инициативе органа публичной власти:

- невыполнение обязанностей, возложенных на государственных служащих;
- несоблюдение ограничений, предусмотренных законом;
- несоблюдение специальных требований, предусмотренных законом;
- утрата гражданства Республики Молдова;
- истечение срока полномочий в государственной должности;
- расторжение индивидуального трудового договора с лицами в связи со сменой органа публичной власти [Там же].

Таким образом, в работе осуществлена теоретическая разработка основных положений концепции административно-правового статуса государственного служащего Республики Молдова. Помимо этого в статье осуществлен комплексный анализ полномочий государственного служащего с учётом концептуальных положений теории права, конституционного, административного и трудового права, последних изменений законодательства Молдовы и, в частности, нового закона РМ о государственной должности и статусе государственного служащего.

Основные положения, затрагиваемые автором в статье, – это административно-правовой статус государственного служащего Молдовы, не только составляет базу для становления и реализации обязанностей и прав служащего, конкретизируясь и развиваясь в них, но и непосредственно входит в любой из правовых статусов в качестве его важнейшей составной части. То есть административно-правовой статус государственного служащего в обобщенной трактовке – это система предоставленных государственному служащему прав и возложенных на него

обязанностей в сфере государственного управления. Исследуемый правовой институт относится к числу специальных статусов, с регламентацией которых законодатель связывает возложение на лицо специальных полномочий.

Ограничения, предусмотренные законодательством для государственных служащих Молдовы, являющиеся важной и необходимой мерой, направленной на обеспечение прав личности, интересов общества и государства.

Литература:

1. Закон Республики Молдова “О государственной должности и статусе государственного служащего” № 158 от 4 июля 2008 г.
2. Закон Республики Молдова “О государственной должности и статусе государственного служащего” № 158 от 4 июля 2008 г. – Ст. 32
3. *Алёхин А. П.* Административное право России / А. П. Алёхин, А. А. Кармолицкий : учебник. – М. : ИКД “Зерцало-М”. – 2005. – С. 148–149.
4. *Orlov M.* Drept administrativ / M. Orlov, St. Belecchiu. – Chişinău. – 2005. – С. 114.

*Надійшла до редколегії 03.04.2009 р.*