

УДК 327.7 (575.2) (04)

РАЗВИТИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМЫ И ДОСТИЖЕНИЯ

Ю.И. Дзись

Проанализирован процесс становления и развития публичной службы Европейского Союза.

Ключевые слова: публичная служба Европейского Союза; процедуры подбора персонала; проблемы развития европейской публичной службы.

Актуальность темы определяется тем, что от опыта, квалификации, исполнительности кадров публичной службы зависит эффективность функционирования механизма интеграции Евросоюза. Функционирование публичной службы, в частности подбор кадров, их карьерный рост, гарантии социально-экономических прав, небезынтересны, учитывая становление наднациональных органов в рамках Таможенного Союза России, Казахстана и Белоруссии. Методологическую основу статьи составили историко-хронологический, компаративистский, критический, структурно-функциональный методы, используемые в политологических исследованиях.

Как известно, организации не возникают сами по себе. Они создаются людьми для достижения определенных целей. Любая организация – это социальный институт, в котором главное место занимает человек. Именно человек выступает в роли системообразующего элемента. Поэтому задача любой организации состоит в том, чтобы эффективно использовать человеческий потенциал. Таким образом, работа административного состава любой организации неизбежно связана с необходимостью поиска и отбора персонала. Отбор персонала – это серия мероприятий и действий, осуществляемых предприятием или организацией для выявления из списка заявителей лица, наилучшим образом подходящего для вакантного места работы¹. Европейский Союз по своей структуре является сложной организацией. Поэтому и требования к служащим институтов ЕС очень высоки.

¹ См.: Дуракова И.Б. Управление персоналом: отбор и найм. Исследование зарубежного опыта. М., 1998. С.8.

С образованием Европейских Сообществ появилась необходимость осуществлять публично-правовые функции (по подготовке решений, их реализации, контролю и т.д.). Со временем в Европейских Сообществах, а позже в Евросоюзе сложилась публичная служба. В целях подбора персонала для Европейских Сообществ появился специальный орган – Европейское Бюро по подбору персонала (European Personnel Selection Office (EPSO), далее – бюро). Создание единой системы подбора персонала для институтов ЕС предусматривалось в “Белой книге” Европейской Комиссии². Работа над этим проектом началась в 2000 г. Прежде институты ЕС практиковали собственные процедуры набора служащих, значительно отличающиеся друг от друга. Создание бюро способствовало унификации и рационализации процедур отбора персонала, в которые были включены требования более высокой профессиональной подготовки кандидатов, повышения эффективности и экономических преимуществ отбора персонала.

Бюро начало функционировать в 2002 г.³ Данный орган посредством современных информационно-коммуникационных технологий предоставляет информацию о возможностях за-

² См.: Reforming the Commission – A White Paper – Part I /* COM/2000/0200 final */ // [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0200\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0200(01):EN:HTML).

³ См.: Proposal for a Decision of the European Parliament, the Council, the Commission, the Court of Justice, the court of Auditors, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Ombudsman establishing a European Communities Recruitment Office // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0126en01.pdf.

нятости и карьеры в европейских институтах. Отметим, что создание бюро пришлось на очередное расширение ЕС: в 2004 г. его членами стали Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония. Позже, в 2007 г., в состав ЕС вошли Болгария и Румыния. Следовательно, расширение привело к значительному увеличению числа кандидатов для работы в институтах и органах ЕС. В сложившейся ситуации нагрузка на институты и органы ЕС, связанная с отбором персонала, многократно увеличилась. Процесс отбора мог значительно затянуться, а собственные комиссии по подбору персонала в каждом из институтов и органов ЕС (не путать с Еврокомиссией) делали этот процесс экономически невыгодным. Выход виделся в создании единого органа по набору кадров. Разумеется, что задачи бюро усложнились: предстояло не только унифицировать процедуры отбора, но и проводить открытый конкурс среди граждан государств-членов ЕС с целью быстрого выявления претендентов на работу в институтах сообщества.

Сегодня услугами бюро пользуются Европейский Парламент, Еврокомиссия, Совет ЕС, Суд ЕС, Европейская палата аудиторов, Комитет Регионов, Европейский Комитет по социальным и экономическим вопросам и Комитет по защите персональных данных. Сейчас в структурах ЕС занято около 40 000 служащих, представляющих все страны-члены ЕС.

Требования, предъявляемые к кандидатам – гражданство ЕС¹, дееспособность, прохожде-

¹ В соответствии с Договором о Европейском Союзе граждане ЕС имеют право на свободу передвижения и выбор места жительства на территории ЕС, право избирать и быть избранным в Европейский Парламент и в местные органы власти в государстве-члене, где они проживают постоянно. Также граждане ЕС наделены правом обращаться с петициями к омбудсмену и подавать жалобы в Европейский Парламент на одном из официальных языков ЕС и получать ответ на этом же языке. Кроме того, на территории третьих стран лица, имеющие гражданство ЕС, пользуются дипломатической защитой со стороны посольства или консульского представительства любого из государств-членов, если на территории этого государства нет посольства или консульского представительства страны его гражданства. См.: Consolidated versions of The Treaty on European Union and the Treaty on Functioning of the European Union (2010/C83/01). Official Journal. 2010. V.50. //http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0001:0012:EN:PDF.

ние военной службы (для мужчин), отсутствие обязательств перед судом, владение одним из официальных языков ЕС в совершенстве, а другим – удовлетворительно, наличие высшего или среднеспециального образования и, в некоторых случаях, опыт работы.

Деятельность бюро контролируется руководящим органом, где представлены все государства-члены ЕС. В обязанности публичных служащих входит широкий спектр вопросов: разработка определенной политики и менеджмент, экономика, инженерия, право, лингвистика, секретарские и технические функции. Служащие должны уметь работать в поликультурной среде, часто вдали от своего места жительства. Чтобы стать служащим ЕС, граждане стран-членов ЕС обязаны сдать сложный конкурсный экзамен, который проводится бюро централизованно.

Под руководством первого директора Европейского Бюро по подбору персонала Э. Халскова была одобрена Программа развития Бюро по модернизации и рационализации процедур отбора.

В результате административных новаций, во-первых, изменились процедуры отбора. Если раньше на первом этапе кандидаты сдавали языковые, математические тесты и исторические тесты (тесты на знание истории европейской интеграции), то отныне исторические знания проверяются уже на втором этапе отбора. Но на первом этапе отбора введены ситуационные или поведенческие тесты, направленные на выявление стилей поведения кандидатов в той или иной ситуации. Кроме этого, планируется ввести обязательные когнитивные тесты, но их результаты не повлияют на подбор кандидатов, их можно использовать для прогнозирования качества работы человека в большинстве сфер профессиональной деятельности.

Во-вторых, если прежде составлялось эссе на тему, связанную с будущей деятельностью, а завершающим этапом отбора было собеседование в Брюсселе, то новая процедура отбора также предусматривает написание эссе, но не для всех категорий служащих. Заметим, что процедура отбора для администраторов и лингвистов стала сложнее. Предусматривается создание специализированных оценочных центров, где кандидатам на должность администраторов предстоит написать эссе, связанное с будущей сферой деятельности, что позволит определить профессиональную компетентность. Кандидатам на должность лингвистов необходимо будет пройти практический языковой тест. В дальней-

шем процедура отбора кандидатов на должности администраторов и лингвистов идентична, а именно: интервьюирование, устная презентация и групповое испытание.

Для отбора кандидатов на должность ассистентов и специалистов создание оценочных центров не предусмотрено. Процедура отбора кандидатов на эти должности проще: кандидаты на должность ассистентов проходят тест на выявление профессиональных навыков, интерактивный тест, имитирующий рабочую обстановку, и интервью. Кандидаты на должность специалистов проходят тест на выявление профессиональных навыков. Предварительные тесты для этой категории претендентов не предусмотрены, поэтому кандидаты на первом этапе отбираются по результатам резюме; второй этап включает в себя процедуру оценки: подробное эссе, интервью, языковые, математические тесты, тесты на абстрактное мышление и групповое испытание.

В-третьих, групповое испытание, представляющее собой работу непосредственно в организации, заменит двухступенчатую схему устных и письменных экзаменов, позволит не только выявить навыки владения устным и письменным языком, но и способность работать в коллективе. Таким образом, учитывается не только уровень профессиональной компетентности кандидатов, но также их способность вписаться в культурную и социальную структуру организации. И.И. Магура подчеркивает: «Организация потеряет больше, чем найдет, если наймет на работу квалифицированного кандидата, но не способного установить хорошие взаимоотношения с коллегами по работе, с клиентами и руководителями»¹.

Завершающей фазой отбора является выдача успешным кандидатам так называемых «паспортов компетентности», позволяющих стать еврочиновниками.

В-четвертых, значительно сократились сроки процедуры отбора кандидатов. Если раньше отбор длился от полутора до двух лет, то с 2008 г. он сократился до 5–9 месяцев. Причина тому – повышение уровня занятости в ЕС. По данным Евростата, в 2006 г. уровень занятости в Евросоюзе равнялся 64,5%; в 2007 г. этот показатель увеличился до 65,4%². Рост занятости в ЕС при-

вел к усилению конкуренции на рынке труда. В этой ситуации высококвалифицированные специалисты вряд ли ждали бы полтора или два года с целью занять определенную должность, поэтому процедуры отбора служащих максимально сократили.

В-пятых, до 1 мая 2006 г. все чиновники ЕС делились на 4 категории: А, В, С, D. Категория А – это высшие должностные лица и руководители; категория В – помощники и ассистенты руководителей; категория С – клерки и секретари, категория D – технический персонал, то есть водители, садовники, посыльные и др. Каждая категория, в свою очередь, делилась на ранги. Высшая категория А подразделялась на восемь разрядов – от наиболее высокого А1 до А8, В и С – на 5 разрядов, D – на 4³. С 2006 г. категория А была преобразована в категорию AD (администраторы), включающую 12 рангов – от AD5 до AD16, а категории В, С и D – в общую категорию AST (ассистенты), подразделяющуюся на 11 рангов – от AST1 до AST11⁴.

Прежде бюро сталкивалось с определенными сложностями, в частности с непрозрачностью процедур найма на работу. Омбудсмен ЕС Н. Диамандурос обратил на это внимание после многочисленных жалоб на нечеткие критерии при выборе кандидатов. По запросу омбудсмана бюро предоставило ему критерии отбора служащих, в которые он внес свои рекомендации. В частности, бюро обязывалось информировать кандидатов, в случае их обращения, о критериях оценки устных и письменных тестов, а при необходимости предоставлять детальный анализ оценки тестов⁵. Результатом стало вступление в 2010 г. в силу новой системы отбора кандидатов, предполагающей, по мнению омбудсмана, большую прозрачность и повышение уровня доверия к процедурам приема на работу⁶.

³ См.: Европейское право: Учебник для вузов / Под ред. Л.М. Энтина. М., 2000. С. 320.

⁴ См.: Staff regulations of the European Communities. 1.05.2004. С. 106.

⁵ См.: Draft recommendation to the European Personnel Selection Office concerning own-initiative inquiry OI/5/2005/PB on transparency in EU recruitment procedures. // <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/draftrecommendation.faces/en/533/html.bookmark>.

⁶ См.: Press release no.3/2009. Ombudsman ensures more transparent selection procedures for EU jobs. // <http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/3768/html.bookmark>.

¹ Магура М.И. Отбор персонала и управление человеческими ресурсами организации // Управление персоналом. 2000. №7. С. 41.

² См.: Europe in figures – Eurostat yearbook 2009. С. 270. // http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-09-001/EN/KS-CD-09-001-EN.PDF.

Другая проблема состояла в том, что конкурсы проводились неупорядоченно. С 2010 г. порядок отбора кандидатов для работы в институтах и учреждениях ЕС изменился: конкурсы начали проводиться по определенному графику. Следовательно, кандидаты, точно знающие сроки их проведения, могли планировать подачу заявок, а институты и органы ЕС – эффективно планировать человеческие ресурсы¹.

Третья проблема, которая не решена до сих пор, связана с высокой конкуренцией на занятие определенных должностей. Масштабы конкуренции легко определить, ознакомившись с Программой развития Европейского Бюро по подбору персонала. Приведенные в документе цифры являются иллюстративными, но с их учетом можно определить количество кандидатур претендует на ту или иную должность. Так, из 15000 претендентов на должности администраторов отбор проходят 400 человек (т.е. на одно место претендует примерно 38 человек). Из 8000 кандидатов на должности ассистентов успешными становятся 300 (таким образом, конкуренция в этой сфере – 27 человек на место), а из 8000 претендентов на должности переводчиков – только 200 человек (уровень конкуренции в этой области самый высокий – 40 человек на место)².

¹ Сроки проведения конкурсов для трех категорий служащих – администраторов, лингвистов и ассистентов – определены в “Программе развития Европейского Бюро по отбору персонала // EPSO Development Programme “Roadmap for implementation”. Brussels. 11 September. 2008 // EPSO/TF/2008/public.

² См.: EPSO Development Programme “Roadmap for implementation”. Brussels. 11 September. 2008 // EPSO/TF/2008/public.

Очевидно, что требования, предъявляемые к служащим институтов и органов Евросоюза, несравнимо выше, чем в любой другой организации, а качество и эффективность бюрократической машины ЕС довольно высоки.

В результате нашего исследования можно сделать следующие выводы:

1. Создание единого органа, занимающегося подбором персонала, привело к унификации критериев отбора персонала, а следовательно, к большей эффективности процедуры подбора кадров.

2. Создание бюро явилось решительным шагом по совершенствованию системы отбора кадров в ЕС, избавлению его институтов и органов от дополнительной нагрузки, упразднению комиссий по подбору персонала в каждом из институтов ЕС, что было экономически невыгодно; и позволило рациональнее использовать финансовые ресурсы.

3. Деятельность публичной службы ЕС свидетельствует о ее беспристрастности, равном доступе граждан ЕС, об эффективности процедур найма.

4. Бюро обязало институты ЕС регулярно оценивать свои кадровые потребности с целью эффективного использования человеческих и финансовых ресурсов.

5. Рост конкуренции на рынке труда в ЕС позитивно отразился на процедуре отбора чиновников.

6. Первоначальная цель Программы развития Европейского Бюро по подбору персонала – создание модернизированной и более эффективной системы отбора персонала в ЕС – является выполненной.