



## **SIGMA**

**Содействие улучшению в управлении и менеджменте**  
Совместная инициатива ОЭСР и Европейского Союза, в основном финансируемая ЕС

# **СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ НАЙМА СОТРУДНИКОВ В ЕВРОПЕЙСКИХ СИСТЕМАХ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ**

## **Обзор основных особенностей в странах-членах ЕС**

Процедуры найма сотрудников, предусмотренные в системах гражданской службы стран-членов ЕС, пытаются совмещать два принципа, которые, в некоторых случаях, требуются по конституции страны. Одним из этих принципов является право равного доступа любого квалифицированного гражданина к гражданской службе. Каждый гражданин имеет право на занятие публичной должности, при условии, что он/она соответствует общим требованиям, предусмотренным в законе, а также отдельным требованиям, изложенным в объявлении о вакансии. Другой принцип говорит об заинтересованности государственной администрации в найме лучших имеющихся кандидатов на гражданскую службу.

Некоторые страны больше склоняются к одному из этих принципов по сравнению с другим. Страны, которые в большей степени находятся под влиянием французской концепции государственной администрации (Испания, Португалия, Италия и, конечно же, Франция), чаще подчеркивают важность принципа равного доступа, в то время как другие страны, как Голландия или скандинавские страны, предпочитают уделять внимание найму наиболее подходящих на должность кандидатов. Это является следствием основных особенностей их систем найма, систем карьеры или работы. Однако, следует упомянуть о том, что в большей или меньшей степени оба принципа проявляются почти в каждой стране ЕС. Вопрос о преимуществе того или иного принципа является основной особенностью системы.

Следует помнить о том, что страны с давней историей абсолютистских или деспотичных политических режимов, оказывали противодействие путем особого подчеркивания принципа равного доступа, основанного на характеристиках, и его применения через формальные закрепленные правила. Данная реакция подразумевалась в качестве способа уничтожения давней практики nepotизма, политического патронажа и торговли должностями в государственных органах.

В любом случае страны-члены ЕС, вне зависимости от их конкретной системы карьеры или занятости на гражданской службе, разработали системы найма персонала, которые принимают во внимание оба принципа, и выработали процедуры, предназначенные для отбора лучших кандидатов и гарантирования права равного доступа всем гражданам. В общем говоря, эти системы известны в качестве основанных на учёте служебных заслуг систем найма персонала посредством открытого конкурса.

Настоящий документ был подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза. Выраженное в нем мнение является личным мнением автора и ни в коем случае не может рассматриваться в качестве официального мнения Европейского Союза и не обязательно отражает взгляды ОЭСР и стран, являющихся ее членами, или стран-бенефициариев, участвующих в Программе Sigma.

Существует ряд исключений из правила об открытом конкурсе, как, например, в случае с Голландией, где вакансии обычно заполняются согласно свободному выбору руководителя соответствующего департамента. Однако, решение руководителя департамента, несмотря на свободное принятие, не может быть произвольным, поскольку он обязан отбирать наиболее подходящих кандидатов на должность.

Относительно государственных служащих, не являющихся гражданскими служащими, действует общее правило, согласно которому их наем в основном основан на достаточно свободном выборе государства, которое должно гарантировать прозрачность и справедливость процедуры найма. Тем не менее, в большинстве стран, как в Испании и Италии, вследствие конституционных требований каждый государственный служащий, нанятый как по гражданско-правовой схеме, так и по обычному трудовому законодательству, должен быть нанят через обычные процедуры конкурса.

В целом, в большинстве стран количество кандидатов, принятых государственной администрацией, ограничено бюджетом.

В большинстве стран-членов ЕС существует достаточно проработанная система обжалования решений о найме в той степени, что вопросы, связанные с равным правом на занятие государственной должности, рассматриваются как одна из сфер деятельности государства, которая наиболее четко и строго регулируется правовыми нормами. На самом деле, результатом этих проблем является очень важная часть административно-судебного прецедентного права в таких странах, как Франция, Испания и Италия. С другой стороны, европейский правила оказывают влияние в такой степени, что возможность найма на большинство должностей на гражданской службе в одной стране-члене ЕС должна существовать для граждан всех других стран-членов ЕС. Европейский Суд заставляет членов ЕС иметь в наличии системы судебного пересмотра, доступные всем кандидатам на должность на гражданской службе и позволяющие им получать информацию о мотивах возможного отказа в отношении их кандидатур.

В некоторых странах также делается различие между внешним и внутренним наймом. Внешний наем открыт для каждого лица, которое отвечает общим требованиям, предусмотренным в законе и объявлении о вакантной должности. Так называемый внутренний наем обычно ограничивается гражданскими служащими, уже работающими в данном учреждении, и используется в основном для продвижения по службе.

### **Карьерная система**

Превалирующая система гражданской службы в стране влияет на содержание процедура найма персонала. В карьерных системах содержание этих процедур в основном состоит из проверки, направленной на тестирование знаний кандидатов, при этом все кандидаты должны иметь университетское образование и диплом. В частности, данная информация относится к сфере публичного права (конституционная, административная, налоговая и бюджетная правовые системы страны). Данные субъекты дополняются отдельными субъектами, являющимися уместными для конкретной сферы, в которой должны быть замещены должности (например, законы о труде и социальном страховании для трудовых инспекторов, таможенные и внешнеторговые правила для сотрудников таможни, организационная теория и бухгалтерский учет для администраторов).

Такие проверки проводятся в начале карьеры. Затем может включаться механизм мобильности и продвижения по службе, позволяющий переходить с должности на должность, что будет составлять конкретный карьерный путь занимающего должность гражданского служащего. Кандидаты ранжируются согласно их оценкам, полученным в ходе проверок, вакантные должности предлагаются тем, кто набрал более высокие оценки.

Обычно в карьерных системах за наймом следует испытательный срок. В течение этого срока, который длится от нескольких месяцев до нескольких лет, в зависимости от конкретных правил страны, корпорации и занимаемой должности, подразумевается, что вновь нанятый гражданский служащий должен участвовать в ряде общих и специальных обучающих мероприятий и параллельно может также обучаться у старших гражданских служащих на работе. В конце испытательного срока гражданский служащий может быть либо уволен с гражданской службы за неудовлетворительную работу, либо получить подтверждение о получении постоянной пожизненной работы гражданского служащего.

В результате прогрессирующего сближения систем карьеры и занятости, а также взаимного обмена элементами между системами, возникают различные комбинации. Например, в случае с недавней демократией, как с Испанией, лицо могло стать гражданским или государственным служащим посредством классического изучения карьерной системы (что называется *oposición*), или в результате обычного просмотра резюме с последующим интервью со специализированной комиссией (что называется *concurso*), хотя данная процедура рассматривается законом как исключительная и используется только в ограниченных случаях. Наконец, существует комбинация и того, и другого (что называется *concurso-oposición*). В рамках данной смешанной процедуры на первом этапе проводится классическая проверка и присваивается оценка. Только те лица, которые прошли первый этап (*oposición*) и получили оценки, допускаются к этапу *concurso*, на котором подробно изучается резюме кандидата в связи с заранее определенным набором характеристик, изложенных в объявлении о вакансии. Данные характеристики обычно относятся к существующему профессиональному опыту кандидата, в то время как дополнительные дипломы, аттестаты или сертификаты об обучении не рассматриваются в качестве существенных, даже будучи полезными для осуществления деятельности на этой должности. Результатом всей процедуры является суммирование оценок, обычно оценки за проверку и резюме начисляются неравномерно, когда основные оценки выставляются за результаты, полученные в ходе этапа *oposición* (проверки). Иногда результаты этапа *concurso* используются лишь в качестве средства разрешения проблемы существования одинаковых оценок для разных кандидатов. В каждом случае кандидаты оцениваются независимой комиссией, состоящей из представителей администрации (министерства или агентства), университетов, министерства государственного управления и союзов гражданской службы. Решения этих комиссий, как процессуальные, так и по существу, могут быть обжалованы в суде, что иногда выливается в очень длительные и сложные процессы, но в то же время позволяет судам развивать обширный свод норм доктрины прецедентного права.

## **Система найма**

В системах найма упор делается на отбор наиболее подходящих кандидатов на вакантную должность. Это означает, что в дополнение к предшествовавшему образованию и дополнительным образовательным и подготовительным мероприятиям, в которых участвовали кандидаты, процесс найма также нацелен на выявление личного опыта, предыдущих профессиональных достижений и даже психологических характеристик кандидатов, чтобы с самого начала гарантировать приемлемый стандарт работы на данной

должности. Процесс найма представляет собой комбинацию проверки, подробного изучения резюме и ряд интервью. Окончательное решение принимается комиссией по найму или может быть доверено руководителю соответствующего департамента. Также существует право судебного пересмотра решения о найме, который может проводиться либо специализированным административным судом или судом общей юрисдикции по трудовым делам. В системах найма также существует изначальный испытательный срок, который в основном направлен на оценку адаптации вновь нанятого гражданского служащего к должности.

### **Заключение: структура найма**

Давайте предположим два условия:

- 1) Что необходима система найма, которая нацелена на отбор наиболее подходящих имеющихся кандидатов на конкретную должность на гражданской службе;
- 2) Что правовая структура страны признает право на равный доступ, основанный на учёте служебных заслуг, к гражданской службе или занятию государственных должностей, вне зависимости от расы, этнической принадлежности, пола, семейного положения, вероисповедания или политических взглядов.

Если бы вышеуказанные условия существовали, структура найма состояла бы из ряда правил, воплощающих эти принципы и гарантирующих их эффективное практическое применение в реальной жизни. В этом случае, согласно наиболее часто используемым стандартам стран-членов ЕС, минимальные структурные элементы приемлемой процедуры найма могли бы быть следующими:

1. Правила, устанавливающие процедуры найма, должны основываться на открытом конкурсе среди кандидатов, отвечающих ряду общих требований, которые обычно включают: гражданство, совершеннолетие, соответствующая университетская степень или диплом, отсутствие судимости, а также физическое состояние здоровья, соответствующее работе, которая подлежит выполнению.
2. Возможно, кандидаты должны отвечать конкретным требованиям в отношении знаний и профессионального опыта, необходимым для выполнения конкретной работы. Для обеспечения этого необходимы проверка и анализ резюме.
3. Должен быть объявлен конкурс, а уведомление о вакансии должно быть распространено по всей стране настолько широко, насколько это представляется возможным. Как правило, используется официальная газета.
4. Уведомление о вакансии должно содержать все требования к процедуре, в частности, перечень вопросов, подлежащих проверке, сроки для представления заявлений и удостоверяющих документов, и любые дополнительные характеристики, которые могут быть приняты во внимание оценочной комиссией (например, ценный профессиональный опыт, свидетельства о дополнительной подготовке, сертифицированное знание иностранных языков, конкретные навыки владения компьютером и т.д.). Кандидатам должно быть предоставлено разумное количество времени либо для сбора требуемых документов для последующей подачи, либо для подготовки к проверке.

5. Затем должна быть сформирована независимая комиссия для оценки кандидатов. Основными принципами работы комиссии должны стать справедливость, объективность и соблюдение надлежащих процедур. Любой член комиссии, у которого есть родственники или близкие друзья среди кандидатов или членов его/ее семьи, должен выйти из состава комиссии. Случайный выбор среди перечня подлежащих проверке вопросов должен стать правилом.

Кандидаты должны иметь право обжаловать решение комиссии в суде в течение разумного срока. Если решение суда противоречит решению оценочной комиссии, то решение суда должно иметь преимущественную силу и подлежит немедленному исполнению.

Франциско Кардона  
22.06.98