



005061508

*На правах рукописи*

**ДЗИСЬ Юлия Ивановна**

**ПУБЛИЧНАЯ (ГРАЖДАНСКАЯ) СЛУЖБА  
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Специальность 23.00.04 – политические проблемы  
международных отношений, глобального  
и регионального развития

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

13 ИЮН 2013

Бишкек – 2013

Работа выполнена  
на кафедре политологии факультета международных отношений  
Кыргызско-Российского Славянского университета

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор  
*Киютин Валерий Григорьевич*

Официальные оппоненты: *Акунов Аалыбек Акунович*,  
доктор исторических наук, профессор,  
Кыргызский государственный  
технический университет им. И. Раззакова,  
кафедра философии и  
социальных наук, заведующий

*Анезова Дилара Урумбаевна*,  
кандидат политических наук,  
Кыргызский национальный университет  
им. Ж. Баласагына,  
кафедра «Языки изучаемых регионов», доцент

Ведущая организация: Институт философии и политико-правовых  
исследований Национальной академии наук  
Кыргызской Республики

15-32 Защита диссертации состоится «24» апреля 2013 г. в  
15-32 часов на заседании диссертационного совета Д 730.001.07 по  
историческим и политическим наукам при Кыргызско-Российском  
Славянском университете по адресу: г. Бишкек, проспект Чуй, 44, каб. 432.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке  
Кыргызско-Российского Славянского университета: г. Бишкек, ул. Киевская,  
44.

Автореферат разослан «22» апреля 2013 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

*Т.Ф. Кравченко*

Кравченко Тамара Федоровна

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Международная бюрократия – типичное явление для современного мира, а в силу того, что количество чиновников в международных организациях постоянно увеличивается, данный феномен все чаще и чаще привлекает внимание исследователей.

В современном мире интеграционные процессы охватывают все большее количество государств. В этом отношении Евросоюз явился не только одним из первых интеграционных объединений, но и самым успешным.

Строительство «общеевропейского дома» представляет собой сложный и длительный процесс, на который влияют многие факторы: многонациональность Европы, многообразие ее культур и традиций, но главное – разнонаправленные политические интересы. Поэтому по мере расширения и углубления европейской интеграции неизбежно вставал вопрос о сглаживании острых углов во взаимоотношениях между государствами, о поиске компромиссных решений, т. е. о сужении конфликтного поля национальных государств-членов Сообщества. Успешность данной политики подтверждается тем фактом, что Европейский Союз не распался, он не только функционирует, но и имеет вес на мировой арене. Сегодня интеграционные процессы в Европе можно назвать наиболее успешным образцом региональной интеграции.

Очевидно, что столь крупное по количеству государств-членов и сложное по правовой природе объединение нуждается в управлении. Функцию управления Евросоюзом в пределах принципа субсидиарности берут на себя еврочиновники, и от того, насколько ответственно они выполняют возложенные на них функциональные обязанности, зависит эффективность деятельности Евросоюза в целом.

Таким образом, необходимость изучения феномена бюрократии в настоящее время не только не снижается, но и неуклонно растет. В контексте формирования Таможенного Союза и Единого экономического пространства (ЕЭП) России, Белоруссии и Казахстана исследование евробюрократии выглядит особенно актуальным, так как позволяет не только проанализировать функционирование публичной службы ЕС, но и перенять положительный опыт Союза.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Проблема управления обществом возникла по мере его развития и усложнения социальной структуры. Для этих целей был создан

обособленный социальный класс, класс бюрократов. Изучением бюрократии занимались классики теории бюрократии К. Маркс, Ф. Энгельс, В. Ленин, в их работах бюрократия рассматривалась крайне негативно<sup>1</sup>. Противоположную оценку феномену бюрократии дал Г. Гегель, по мнению которого гражданское общество не в состоянии сохранить себя как «гражданское», если оно не управляется государством<sup>2</sup>; а также М. Вебер, сформулировавший так называемую модель «рациональной бюрократии»<sup>3</sup>. В работах А. Хоцея и Р. Тамбиева рассматриваются предпосылки возникновения бюрократии как обособленного социального класса, принципы функционирования чиновничьего аппарата в древности, а также его эволюция<sup>4</sup>. Стоит отметить, что изучение бюрократии как социально-политического феномена всегда было сопряжено с многочисленными трудностями, главные из которых - сложность объекта исследования и концептуальная путаница. На эту проблему обращали внимание такие исследователи, как С. Лефорт, Я. Зеленецкий и др<sup>5</sup>.

Но все вышеназванные авторы исследовали бюрократию государственную, в то время как бюрократический аппарат международных организаций не изучался. Безусловно, это было связано с тем, что в XVIII – XIX вв. международных организаций еще не было. Они появились в XX в. и, как следствие, начал расти интерес к феномену международной бюрократии. Одной из первых появилась работа американского исследователя Рэншофена-Виртеймера<sup>6</sup>, в которой автор проанализировал принципы организации работы аппарата ООН. Более детальный анализ феномена бюрократии позже предпринял служащий

---

<sup>1</sup> См.: Маркс, К., Энгельс, Ф. Сочинения / Под ред. В. Адоратского. – М.: Партиздат ЦК ВКП (б), 1937. – Т. XVI. – Ч.1. Происхождение семьи, частной собственности и государства. – С. 146-147; Ленин, В.И. Полное собрание сочинений: в 55 т. – М.: Политиздат, 1971-1974. – Т. 33. Государство и революция. – С. 12-15.

<sup>2</sup> См.: Гегель, Г.В.Ф. Философия права / Под ред. Д.А. Керимова, В.С. Нерсисянца. – М.: Мысль, 1990. – С. 329-336.

<sup>3</sup> См.: Weber, M. From M. Weber: Essays in sociology. – Oxford, 1946. – P. 47-49.

<sup>4</sup> Хоцей, А. Теория общества: в 3 т. – Казань: РИЦ «Дом печати», 2000. – Т. 3. – Кн.1. Бюрократизм. Теория формаций. – С. 355-410; Тамбиев, Р. Теоретико-методологические основы анализа государственной власти // Власть. – 2010. – № 6.

<sup>5</sup> Lefort, C. What is bureaucasy? // Telos. – 1974–1975. – № 2; Зеленецкий, Я. Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления. – М., 1971. – С. 33-34.

<sup>6</sup> Ranshofen-Weertheimer, E. International Secretariat – A Great Experiment of International Administration. Carnegie Endowment for International Peace. – Washington, 1945.

ЮНКТАД Т. Веисс<sup>7</sup>. Как отмечал автор, проблема международной бюрократии в 1960-е гг. имела невысокий статус и в академической среде отражала «маргинальный интерес». Изменений не было вплоть до начала 90-х гг. XX в. Тогда не было роста количества международных организаций, а международная бюрократия еще не являлась влиятельной политической силой.

Современный миропорядок диктует новые ориентиры. Сегодня функции и роль бюрократии заметно изменились. На наших глазах бюрократия из зависимого политического класса превращается в довольно влиятельную социальную группу.

Проблему евробюрократии невозможно исследовать вне процесса европейской интеграции, поэтому нами использовались работы Л.М. Энтина, С.Ю. Кашкина, А.Я. Капустина, В.И. Тарасова, Н.Ю. Кавешникова, Н.В. Захаровой, Д.У. Аpezовой, Ю.А. Борко, М.Ю. Каргалова, Ю.М. Юмашева, О.А. Колобова, О.М. Мещеряковой, М.Н. Марченко, Е.М. Дерябиной, в которых содержатся общие сведения, по истории ЕС, функционированию его Институтов и формированию политик государств-членов<sup>8</sup>. Кроме того, вышеназванные авторы объективно проанализировали процессы европейской интеграции и сделали взвешенные выводы.

Важной представляется проблема механизма управления в ЕС. Организационный механизм ЕС представлен Институтами и органами.

---

<sup>7</sup> Weiss, T. G. International Bureaucracy: the Myth and Reality of the International Civil Service. – N.Y.: International Affairs, 1968. – Vol. 58. – № 2.

<sup>8</sup> Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека / Под ред. Л. М. Энтина. – М.: Норма, 2008; Право европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юрайт, 2011; Капустин, А.Я. Основные принципы институциональной системы Европейского Союза // Правоведение. – 2000. – № 1; Тарасов, В.И. Сравнительная динамика эволюции институциональных структур региональных интеграционных формирований в СНГ и ЕС // Евразийская экономическая интеграция. Научно-аналитический журнал. – 2010. – № 4; Кавешников, Н.Ю. Развитие институциональной структуры Евразийского экономического сообщества // Евразийская экономическая интеграция. Научно-аналитический журнал. – 2011. – № 2; Захарова, Н.В. Экономика стран Европейского Союза. – М.: Гардарики, 2008; Аpezова, Д.У. Образовательная политика Европейского Союза в условиях глобализации. – Бишкек: Инсанат, 2006; На пути к европейскому единству. Развитие Сообщества: события и даты / Отв. ред. Ю.А. Борко. – М.: Право, 1994; Европа: проблемы интеграции и развития. История объединения Европы и теория европейской интеграции: в 2 т. / Под ред. О.А. Колобова. – Нижний Новгород: ИСИ ННГУ, ФЕЙ-ИН, 2008. – Т.1. – Ч.1; Мещерякова, О.М. Лиссабонский Договор (Договор о реформе) и проблема структуры Европейского Союза // Вестник РУДН. – 2012. – № 1; Марченко, М.Н., Дерябина, Е.М. Право Европейского союза. Вопросы истории и теории. – М.: Проспект, 2010.

Если органы выполняют вспомогательные или консультативные функции, то Институты наделены публично-властными полномочиями. Именно на них возложено осуществление задач европейской интеграции. Заметим, что основным принципом управления в ЕС является принцип наднациональности. Данный принцип рассматривался многими учеными, как западными, так и отечественными и российскими, включая С. Хикса, Р. Хэя, В.Г. Кютина, Т.Т. Кыдырова, Ю.В. Шишкова, Н.Б. Пастухову<sup>9</sup>. Обратим внимание на то, что западные исследователи не уделяют принципу наднациональности должного внимания, стараются избегать употребления понятия «передача части национальных полномочий на наднациональный уровень». Вот что пишет по этому поводу В.Н. Зуев: «Исследователи предпочитают обсуждать его (*наднациональный механизм – авт.*), тщательно прилизывая терминологию и даже маскируя существо процесса. Так, вместо «передачи части национальных суверенных прав на наднациональный уровень», довольно часто используется термин *shared sovereignty*, или «разделяемый странами ЕС суверенитет»<sup>10</sup>. Это объясняется тем, что в большинстве своем и политики, и граждане государств-членов Евросоюза довольно болезненно воспринимают утрату пусть небольшой, но все-таки части национального суверенитета.

В зарубежной политологии и юриспруденции проблема европейской публичной (гражданской) службы освещена достаточно широко. В работах Х. и В. Волис, Л. Крама, С. Миллза исследованы принципы организации деятельности чиновничьего аппарата, требования, предъявляемые к публичным служащим, а также способы защиты их нарушенных прав<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Шишков, Ю.В. Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируются страны СНГ. – М., 2001; Пастухова, Н.Б. Международная интеграция и государственный суверенитет // Государство и право. – 2006. – № 6; Кютин, В.Г., Кыдыров, Т.Т. Нелегальная иммиграция в Евросоюзе: вызовы – ответы. – Бишкек: Илим, 2005; *Hix, S.* The Political System of the European Union. – N.Y., 2005; *Hay, R.* The European Commission and the administration of the Community. – Luxembourg, 1989.

<sup>10</sup> Зуев, В.Н. ЕС: Наднациональный механизм – главный инструмент европейской интеграции? // Современная Европа. – 2011. – № 2. – С. 94.

<sup>11</sup> См.: *Wallace, H., Wallace, W.* Policy-making in the European Union. – Oxford: University Press, 2000; *Cram, L.* The EU Institutions and Collective Action: Constructing a European Interest? // *Collective Action in the European Union.* – London, 1998; *Mill, C.W.* White collar. – N.Y., 1959; *Bureaucracy and the European Union // People Who Run Europe.* – Oxford, 1997.

В российской науке вышеназванная проблема изучена недостаточно. Среди работ российских исследователей отметим исследования Л.М. Энтина, Л.О. Бабыниной, Н.Б. Кондратьевой, О.Ю. Потемкиной, в которых разъясняется сущность публичной службы, принципы деления еврочиновников на классы, пути их продвижения по карьерной лестнице<sup>12</sup>. Возможно, такой подход россиян связан с тем, что до настоящего времени Россия не являлась членом подобного международного объединения, и следовательно, не испытывала потребности в исследовании данной проблемы. Однако в свете создания Таможенного Союза и Единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана ситуация коренным образом меняется. Изучение опыта Европейского Союза позволит не только правильно организовать чиновничий аппарат в новом интеграционном объединении, но и избежать многих ошибок, допущенных при формировании публичной службы ЕС. В данной связи Президент РФ В.В. Путин заметил: «Становление Таможенного Союза и ЕЭП идет гораздо динамичнее, поскольку учитывает опыт ЕС и других региональных объединений. Мы видим их и сильные, и слабые стороны. И в этом наше очевидное преимущество, позволяющее избежать ошибок, не допустить разного рода бюрократических навесов»<sup>13</sup>.

В данной работе предпринята попытка комплексного анализа функционирования европейской публичной службы, повышения эффективности деятельности еврочиновников.

**Объектом исследования** является место бюрократии в политической структуре Европейского Союза.

**Предмет исследования** – проблема политико-правового регулирования публичной (гражданской) службы ЕС.

**Цель данной работы** – выявление организационных принципов и тенденций функционирования бюрократических структур в контексте взаимодействия еврочиновников с институтами и органами Евросоюза. Для реализации этой цели необходимо выполнить ряд задач:

- проанализировать исторические корни феномена бюрократии;

---

<sup>12</sup> Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека / Под ред. Л. М. Энтина. – М.: Норма, 2008. – С. 252-276; Россия и европейский опыт госслужбы. Доклады Института Европы. – М., 2008. – № 212. – С. 122-128.

<sup>13</sup> Путин, В.В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. – 2011. – № 38. – С. 11.

- провести объективный разбор идей и концепций, в которых рассматривается проблема бюрократии, а также дать определение понятий «бюрократия» и «бюрократизм»;

- проанализировать становление институциональной структуры Евросоюза;

- охарактеризовать эволюцию европейской публичной службы;

- на основе анализа официальных документов ЕС рассмотреть политико-правовой статус еврочиновников;

- рассмотреть административно-судебные механизмы Европейского Союза по защите прав публичных служащих;

- выявить проблемы европейской бюрократии.

**Хронологические рамки** исследования определяются спецификой темы и включают в себя основные направления развития европейской публичной службы с 1952 г. (с момента вступления в силу Договора об учреждении Европейского Объединения Угля и Стали и начала функционирования европейской публичной службы) по настоящее время.

**Методологическая основа исследования.** При проведении исследования были использованы методы политологии и юриспруденции, такие, как системный, структурно-функциональный анализ, сравнительный (компаративистский) метод, метод принятия решений, метод изучения документов, формально-правовой метод, а также общенаучные методы, среди которых следует выделить хронологический метод, анализ, синтез, методы индукции и дедукции, и логический метод.

**Эмпирическую базу** исследования составили документы и материалы, которые можно разделить на следующие группы:

- научные исследования по истории европейской интеграции;

- официальные документы Институтов и органов ЕС;

- статьи и выступления официальных лиц Евросоюза;

- материалы конференций по проблемам евробюрократии;

- официальные статистические данные.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что данная работа восполняет пробел в отечественной и российской науке, связанный с недостаточной разработанностью в современной юридической и политологической литературе проблемы статуса, организации и функционирования публичной службы Евросоюза. В работе предпринимается попытка исследования феномена бюрократии не применительно к отдельному государству, а к

международной организации (в нашем случае – к Европейскому Союзу), т. е. исследуется феномен международной бюрократии. При этом анализ функционирования европейской публичной службы был проведен на основании впервые введенных в научный оборот официальных документов ЕС, самостоятельно переведенных автором с английского языка.

**На защиту выносятся следующие основные положения:**

1. По мере эволюции и усложнения социальной структуры общества появляется необходимость создания эффективного механизма государственного управления, непосредственно выражающегося в практической деятельности чиновников по реализации политики государства, обеспечению его интересов.

2. Существуют различные теоретические подходы к интерпретации феномена бюрократии. В результате их детального изучения можно сделать вывод о том, что в центре внимания политической науки должна быть не просто категория «власть» во всех ее взаимосвязях и проявлениях, а способ ее организации и деятельности.

3. Формирование и эволюция публичной службы ЕС неразрывно связаны с функционированием Сообщества, складыванием его институциональной структуры. Наряду с расширением и углублением европейской интеграции эволюционировала институциональная структура ЕС, не имеющая сегодня аналогов в мире. Логика интеграции требовала от «архитекторов» Союза создания институциональной структуры и административного аппарата, способных обеспечить реализацию целей и задач интеграции. Именно на это направлена деятельность еврочиновников – граждан ЕС, состоящих на службе в Институтах и органах Союза.

4. За период функционирования публичная служба ЕС прошла длительный путь становления и развития. Созданные первоначально в каждом из Европейских Сообществ публичные службы позже были интегрированы, поэтому в настоящее время в ЕС функционирует единая публичная служба. Одновременно с этим происходила унификация нормативно-правового регулирования публичной службы, это нашло свое отражение в Регламенте Совета ЕС о правах публичных служащих.

5. В основу функционирования европейской публичной службы заложены принципы максимальной эффективности деятельности. Учитывая многонациональность административного аппарата, многообразие языков, культур и религий, особое значение имеет принцип лояльности еврочиновников, предполагающий приверженность идеалам Союза и независимость еврослужащих от национальных властей. Основу

правового статуса еврочиновников образуют законодательно закрепленные права и обязанности. Независимость профессиональных еврочиновников обеспечивает система материальных гарантий. Статус евробюрократа характеризуется широкой системой социально-правовых гарантий и строгим дисциплинарным режимом, предполагающим ограничение прав служащего, необходимое в интересах «надлежащего» управления.

6. Центральным элементом правового статуса еврочиновников является возможность защиты их нарушенных прав в ряде административных и судебных инстанций, а именно: согласительном комитете или комиссии, имеющейся в каждом органе и Институте ЕС, в специально созданном для этих целей Трибунале ЕС по делам публичной службы или путем обращения к европейскому омбудсмену.

7. Европейская бюрократия не свободна от ряда проблем, таких, как лоббизм, коррумпированность, дефицит демократии, большие расходы на содержание публичной службы. Частично эти проблемы призван решить Лиссабонский договор 2007 г., направленный на реализацию программы модернизации организационной и правовой структуры ЕС.

**Теоретическая и практическая значимость работы** заключается в том, что положения и выводы по организации и функционированию публичной службы ЕС могут быть использованы при оптимизации работы Таможенного Союза и ЕЭП России, Белоруссии и Казахстана. Материалы диссертации могут также использоваться для подготовки учебных пособий и специалистов в области международных отношений, политологии и государственного управления.

**Апробация работы.** Основные положения и выводы работы изложены автором в пяти научных статьях общим объемом 1,9 п.л.; три из которых опубликованы в Вестнике КРСУ – рецензируемом научном журнале, определенном ВАК РФ; две статьи вышли в сборнике «Гуманитарные проблемы современности». По теме диссертации издана монография «Публичная (гражданская) служба Европейского Союза» (Бишкек: КРСУ, 2013. – 9,7 п.л.). Концептуальные положения и результаты работы докладывались на республиканских и международных научно-практических конференциях.

**Структура диссертации** соответствует ее цели и задачам. Диссертация состоит из введения, трех глав (первая и вторая главы состоят из двух, третья – из трех параграфов), заключения и списка литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность рассматриваемой проблемы, исследуется степень ее разработанности в российской и зарубежной литературе, определены предмет и объект научного анализа, его цели и задачи, представлена методологическая основа и широкая эмпирическая база исследования, выделены хронологические рамки и обоснована его научная новизна, сформулированы основные положения, выносимые на защиту. Также доказывается теоретическая и практическая значимость работы и показана ее апробация.

В первой главе **«Теоретико-методологические аспекты изучения бюрократии»** проводится комплексный анализ феномена бюрократии. Параграф 1.1 посвящен анализу предпосылок возникновения такого социального явления, как бюрократия.

Изучение специальной литературы и ознакомление с источниками позволяет утверждать, что феномен бюрократии возник далеко не сразу. На ранних этапах развития общества потребность в общественном управлении отсутствовала. Общины были довольно немногочисленны, правила поведения их членов регулировались нормами «обычного права», в связи с чем лидер мог управлять общиной единолично. В поздний период первобытности потребность в управлении обществом встала довольно остро: процессы, происходившие в обществе, выходили за рамки норм «обычного права», круг подчиненных лидеру членов общины стал более многочисленным, и, самое главное, – новый уровень развития общества предполагал решение большого количества проблем. Для этого нужно было прилагать усилия и тратить время, поэтому стало очевидно, что лидер не способен справиться самостоятельно. В результате появилась практика передачи лидером опыта управления специально назначенным для этих целей людям – чиновникам. Таким образом, очевидно, что по мере развития общества происходит усложнение его социальной структуры. Как следствие, появляется потребность в управлении им, результатом чего и является рождение бюрократии.

Далее автором (параграф 1.2) анализируются различные теоретические подходы к интерпретации понятия «бюрократия», эволюционирующие по мере развития социологии; рассматривается основное назначение бюрократов как социального класса и определяются принципы организации бюрократического аппарата.

Концептуализация данного понятия и его пристальное изучение начались в середине XVIII в. в связи с ускорением промышленного развития. Термин «бюрократия» был введен в употребление французским министром торговли В. де Гурнеем в середине XVIII в. Примерно в это же время термин «бюрократия» вошел в политический лексикон. На рубеже XVIII – XIX вв. данный термин был принят в Германии, однако, несмотря на негативную интерпретацию феномена бюрократии В. де Гурнеем, в Германии данный термин приобрел позитивную оценку. Подтверждением этому служит взгляд на бюрократию Гегеля, чье понимание бюрократии можно считать идеалистическим.

Наряду с идеалистическим пониманием бюрократии существовало и материалистическое, представителем которого был К. Маркс. Критикуя теорию Гегеля, он настаивал на необходимости преодоления отрыва государства от народа. Марксистскую концепцию бюрократии развил В.И. Ленин, разграничивший понятия «бюрократия» и «бюкратизм».

Дальнейшее развитие проблем бюрократии связано с именем В. Вильсона, выступившего в начале XX в. с мыслью отделения политической власти от административной в рамках государства. Несмотря на дискуссионность точки зрения, она сыграла ключевую роль в пробуждении исследовательского интереса к проблемам бюрократии. Так, в 20-е гг. XX в. появилась особая отрасль знаний – государственное управление.

Как бы продолжая мысль В. Вильсона о необходимости разделения политики и администрации, М. Вебер сформулировал свою так называемую «концепцию рациональной бюрократии», часто подвергающуюся критике, но одновременно с этим формирующую основные методологические ориентиры для исследования феномена бюрократии.

Со временем стала ощущаться ограничительная роль дихотомии «управление – политика». Государственные учреждения, искусственно вырванные из политического контекста, утрачивали свою специфику, они как бы растворялись среди множества других организаций. Поэтому акценты в исследовании бюрократии были перенесены с изучения принципов управления в целом на изучение исключительно государственной бюрократии. Этим и занялись исследователи в рамках системного и функционального подходов.

Таким образом, в процессе исследования феномена бюрократии складывалась проблемно-понятийная структура анализа бюрократии и принципы ее исследования.

Однако вышеназванные авторы занимались исследованием государственной бюрократии, в то время как бюрократический аппарат международных организаций не подвергался анализу. Объяснить это можно сравнительно небольшим количеством международных организаций в начале XX в. и тем, что служащие международных организаций не обладали политическим влиянием.

В настоящее время ситуация меняется. Это связано как с увеличением числа международных организаций, так и с тем, что бюрократия становится самостоятельной социальной группой, не зависящей от власти, как раньше, а напротив, диктующей, какие политические решения следует принимать.

Вторая глава «Эволюция европейской публичной службы в контексте формирования институциональной структуры Евросоюза» начинается с анализа эволюции институциональной системы ЕС, в рамках которой и осуществляют свои функции еврочиновники (параграф 2.1.). Автором последовательно рассмотрены изменения, внесенные в институционную систему при пересмотре Учредительных договоров, особое внимание уделено Лиссабонскому Договору 2007 г., расширяющему полномочия наднациональных органов.

Проследив процесс становления организационной структуры Европейского Союза, автор отмечает, что основатели ЕС, безусловно, понимали всю сложность юридической природы интеграционного объединения. Поэтому интеграцию решено было осуществлять не на принципе силы, а на принципе права. Именно правовое регулирование организационной структуры является залогом успешного развития интеграции. За время развития европейской интеграции организационная структура Сообщества претерпела определенные изменения. Ранее эта структура состояла из трех опор, первая из которых была образована Европейскими Сообществами (Европейским объединением угля и стали (ЕОУС), прекратившим свое существование 24 июля 2002 г., Европейским сообществом (ЕС) и Европейским сообществом по атомной энергии (Евратом)), вторая предусматривала регулирование общей внешней политики и политики безопасности, а в рамках третьей осуществлялось сотрудничество полиций и судов в уголовно-правовой сфере. В настоящее время организационная структура ЕС представляется единым целым,

управляемым общим институциональным механизмом и регулируемым единой системой права ЕС. Необходимо обратить внимание на то, что Лиссабонский Договор 2007 г. увеличил количество европейских Институтов: с 2009 г. Институтами ЕС стали Европейский центральный банк и Европейский Совет.

Таким образом, институциональную систему ЕС по праву можно назвать «индикатором» любых реформ учредительных договоров, предпринимаемых в ходе интеграционного процесса. В Евросоюзе структура институтов изначально была создана на основе баланса между межправительственным органом (Совет министров) и наднациональным органом (Еврокомиссия). Позднее к этим ключевым институтам присоединился Европарламент, полномочия которого непрерывно расширялись с конца 1980-х гг. Подобная схема обеспечивала гармонизацию общих (европейских) и частных (национальных) интересов.

Наличие такой структуры приводит нас к выводу о непохожести ЕС ни на одну из известных нам форм межгосударственного сотрудничества и подтверждает сложность юридической природы Союза. Наличие такой сложной организационной структуры предполагает наличие должным образом организованного управления. Именно эту функцию и берут на себя еврочиновники.

В параграфе 2.2 автором исследуются проблемы, с которыми сталкивались архитекторы ЕС по мере расширения и углубления европейской интеграции, а также результаты проведенной в ЕС реформы публичной службы, основной целью которой являлось повышение эффективности деятельности публичной службы при уменьшении финансовых и материальных затрат на ее содержание.

Анализ становления и эволюции публичной службы ЕС доказывает, что формирование публичной службы интеграционного объединения началось с момента создания трех европейских Сообществ – Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом), в каждом из которых первоначально действовал собственный бюрократический аппарат. Вскоре стало понятно, что Институты трех Сообществ дублируют друг друга, поэтому решено было создать единый институциональный механизм. Данная процедура проходила довольно болезненно, так как к моменту объединения бюрократический аппарат каждого из Сообществ уже сложился и имел свои особенности. Кроме того, административный аппарат пришлось

значительно сократить. Тем не менее, на основании Конвенции о некоторых общих институтах, вступившей в силу в 1958 г., стали функционировать Ассамблея Европейских сообществ и Суд Европейских Сообществ. В соответствии с Договором о слиянии в 1967 г. начала работу Комиссия Европейских Сообществ и Совет Европейских Сообществ. Именно с этого момента произошло слияние трех Европейских Сообществ. При этом следует заметить, что слияние носило только структурный характер, полномочия и компетенция Институтов в целом не изменились. Кроме того, создание единых органов не привело к созданию единого Сообщества. Более важным, на наш взгляд, явилось создание одной политической организации, управляемой единым институциональным механизмом. Кроме того, в преамбуле Договора о слиянии 1965 г. предусматривалось, что создание единых органов Сообществ в конечном итоге направлено на формирование единой международной организации.

Тем не менее, вышеназванную административную перестройку нельзя назвать кризисом публичной службы ЕС. Крупный кризис в развитии публичной службы произошел значительно позже, в 1999 г., когда евробюрократы были уличены в коррупции, а функционирование Институтов ЕС признано неэффективным. Вышеупомянутый кризис привел не только к кадровой перестройке публичной службы Евросоюза, но и явился катализатором самой масштабной реформы публичной службы за всю историю интеграционного объединения. В результате появилась новая система деления еврочиновников на классы, иная процедура набора лиц на публичную службу, уменьшились расходы на содержание публичной службы и одновременно повысилась эффективность ее деятельности.

Важно заметить, что, несмотря на трудности, единый институциональный механизм в ЕС был создан. В настоящее время в рамках этого механизма действует единая система гражданской службы. Однако это вовсе не предполагает наличия единой для всех Институтов и органов административной структуры. Речь идет о наличии общего нормативно-правового акта, регулирующего деятельность публичных служащих. В роли такого документа выступает Регламент Совета ЕС, регулирующий деятельность еврочиновников.

В третьей главе «Политико-правовое регулирование деятельности европейской публичной службы и проблемы евробюрократии» автор рассмотрел правовой статус еврочиновников, гарантии защиты их

нарушенных прав, а также проблемы, связанные с функционированием европейской публичной службы.

Раскрывая особенности политико-правового статуса еврочиновников (параграф 3.1), автор пришел к заключению, что сегодня в Европейском Союзе существует тщательная правовая регламентация статуса публичных служащих и мер их социальной защиты. Социальная защита еврочиновников включает в себя комплекс мер, направленных, прежде всего, на компенсацию ограничений, обусловленных характером деятельности, а также на нейтрализацию факторов, препятствующих эффективной служебной деятельности. В законодательстве Евросоюза прослеживается тенденция к расширению объема прав публичного служащего, что, несомненно, говорит о развитии права ЕС. Однако расширение объема прав еврочиновников происходит без адекватного расширения объема их ответственности. Данное несовершенство законодательства требует пристального внимания со стороны органов законодательной власти ЕС.

Особое внимание автор обращает на то, что административный аппарат ЕС и европейская публичная служба – понятия взаимосвязанные, но не идентичные. Под административным аппаратом понимается совокупность всех служб и административных структур, служащих и должностных лиц, непосредственно участвующих в реализации функций управления делами Европейского Союза. Их деятельность регулируется Регламентом Совета ЕС о правах еврочиновников. Европейская публичная служба – это особый институт, охватывающий всю совокупность штатного персонала и временно занятых по найму в Евросоюзе лиц. Условия их найма, работы, продвижения по службе, вознаграждения и социальных гарантий определяются Регламентом об условиях найма остальных служащих ЕС.

Эффективное функционирование аппарата публичной службы Европейского Союза, укомплектованного кадрами надлежащей компетенции и высокой квалификации, выступает одним из решающих факторов успешного функционирования такой сложноорганизованной политической системы, как Европейский Союз.

Стоит заметить, что функционирование публичной службы находится под контролем палаты Аудиторов, проводящей регулярные проверки и дающей рекомендации по совершенствованию деятельности административного аппарата.

Далее автором раскрываются административно-судебные механизмы Евросоюза по защите прав публичных служащих, прежде

всего, способы защиты прав еврочиновников в административных и судебных инстанциях, среди которых выделяются специальные Согласительные комитеты Институтов и органов ЕС, Институт Европейского омбудсмена и Трибунал ЕС по делам публичной службы (параграф 3.2).

Чтобы гражданский служащий мог эффективно выполнять свои служебные обязанности, необходимо не только наделение его определенными правами, но и гарантия их защиты в случае необходимости. Сделать это можно несколькими способами. Прежде всего, в случае возникновения конфликта еврочиновник вправе обратиться в Согласительный комитет или комиссию, существующие в каждом Институте или органе ЕС и занимающиеся непосредственно разрешением трудовых споров.

Более сложные споры могут стать поводом для обращения к европейскому омбудсмену. Омбудсмен, выступающий в качестве посредника между гражданами и властями ЕС, действует независимо и беспристрастно. Омбудсмен оказывает помощь в выявлении «плохого администрирования» в деятельности европейских институтов и других органов ЕС. К его обязанностям также относится рассмотрение всех жалоб о недостатках функционирования Институтов или органов ЕС. Например, длительные сроки рассмотрения вопросов, отсутствие гласности, отказ в предоставлении информации, трудовые отношения между Институтами и их сотрудниками, проведение конкурсов на замещение вакантных должностей. В то же время омбудсмен неправомочен заниматься претензиями в отношении национальных органов власти государств-членов ЕС, которые находятся в компетенции национальных омбудсменов или аналогичных органов государств-членов.

Третьей инстанцией, правомочной решать вопросы, связанные с прохождением публичной службы, является Трибунал ЕС по делам публичной службы, основная задача которого – рассмотрение исков служащих ЕС к соответствующим Институтам Союза. Основная масса исков касается таких вопросов, как процедура отбора лиц на публичную службу, назначение на должности, окончание срока действия трудового контракта, повышение по службе. Принципиальное значение имеет право публичных служащих на обжалование решений Трибунала в Суде ЕС. В этой судебной процедуре отражена гарантия защиты их прав. В 2010 г., например, было обжаловано 24 решения Трибунала. Из них 10 были частично или полностью не удовлетворены, а 6 – переданы на

повторное рассмотрение в Трибунал. По 12 делам судебное производство было прекращено в результате мирового соглашения сторон.

Вполне логично, что обращаясь в Трибунал ЕС по делам публичной службы, еврочиновник имеет больше гарантий в случае вынесения положительного решения по делу. Но обращение в Трибунал ЕС по делам публичной службы имеет и отрицательные стороны. Если Институт Омбудсмана, по данным отчета за 2010 г. рассмотрел 326 жалоб, то Трибунал ЕС по делам публичной службы всего 129 дел. Что касается сроков рассмотрения дел, то цифры также свидетельствуют не в пользу Трибунала – в среднем 9 месяцев против 18-ти соответственно. Таким образом, в ряде случаев, в частности, если у публичного служащего ЕС нет никаких материальных претензий к тому или иному органу или институту ЕС и он не желает отменить незаконное постановление института или органа, целесообразней обращаться к Омбудсмену.

Конечно, вопрос, в какую инстанцию обратиться, решает сам еврочиновник. Важно другое. Еврочиновники понимают, что им есть куда обратиться в случае нарушения их прав. Именно правовая защищенность является гарантом создания стабильной и организованной системы высококвалифицированных кадров, от которой, в конечном счете, зависит успешное функционирование Евросоюза.

Проведенный автором анализ проблем европейской бюрократии (параграф 3.3.) показал, что критика европейской публичной службы является конструктивной. При всей, казалось бы, продуманности организации деятельности бюрократический аппарат ЕС не свободен от ряда проблем. Так, евробюрократов часто обвиняют в коррумпированности, беспокойство вызывает усиление влияния бюрократии, раздувание штата публичных (гражданских) служащих и, как следствие, большие расходы на содержание административного аппарата. Все это негативно влияет на имидж не только еврочиновников, но и Европейского Союза в целом. Вышеназванные проблемы также являются тормозом для роста экономики ЕС, укрепления уважения к закону в государствах-членах Евросоюза и, что более важно, для повышения значимости ЕС на мировой арене.

Говорить о том, что существующие проблемы когда-нибудь удастся решить полностью, было бы легкомысленно. Этому препятствуют многие факторы: огромное количество еврочиновников, закрытость бюрократических структур, заинтересованность определенных социальных групп в сохранении существующего положения вещей,

незаинтересованность самих еврочиновников в реформе публичной (гражданской) службы, поскольку она может ухудшить их материальное положение и т.п. В сложившейся ситуации речь может идти лишь о снижении остроты проблем. Именно на это, как считает автор, и направлены положения Лиссабонского Договора, предусматривающего модернизацию организационной и правовой структуры ЕС, совершенствование методов функционирования административного аппарата Евросоюза. Именно наличие сильной и эффективной гражданской службы позволит государствам-членам ЕС управлять таким сложноорганизованным объединением, как Евросоюз.

В заключении подводятся следующие итоги проведенного автором исследования.

Доказано, что бюрократия – это сложный социально-политический феномен, который возникает и развивается под влиянием изменяющегося взаимодействия государства и общества с одной стороны, а с другой – обособленная социальная группа лиц, реализующая решения политического руководства того или иного государства. Поэтому в настоящее время система управления обществом выглядит следующим образом: одна группа лиц (политическая элита) принимает решения, другая (бюрократия) осуществляет их реализацию, а все остальные члены общества обязаны их исполнять.

Европейские Сообщества, созданные во второй половине XX в., применили мировую практику и использовали класс международных бюрократов для управления Сообществами. В настоящее время международная бюрократия выходит на новый уровень, представляя собой автономную, самодостаточную социальную группу. Теперь не политики диктуют бюрократам, что нужно делать, а наоборот. Это в равной мере относится как к государственной, так и к международной бюрократии. Поэтому исследование феномена международной бюрократии в настоящее время должно быть направлено на возможные пути ограничения влияния бюрократии и поиск способов контролировать принимаемые международными чиновниками решения.

Институциональная структура ЕС, не имеющая аналогов в мире, предусматривает наличие в Евросоюзе единой системы публичной (гражданской) службы. Вместе с тем, это не предполагает наличия единой для всех Институтов административной структуры, а означает наличие общего нормативно-правового акта, регулирующего деятельность еврочиновников. Таким документом является Регламент Совета ЕС, регулирующий деятельность еврочиновников.

Европейская публичная служба развивалась волнообразно. Были периоды подъемов и спадов. Сложная институциональная структура Союза подразумевала наличие слаженного, должным образом организованного и функционирующего административного аппарата. Поэтому реформы гражданской службы ЕС были направлены на повышение профессионализма и квалификации еврочиновников, на борьбу с коррупцией, повышение прозрачности деятельности гражданских служащих. В ходе проведения реформ было важно не допустить увеличения расходов на содержание административного аппарата. Соответственно основным вектором развития европейской гражданской службы оставался лозунг: «больше эффективности при меньших затратах».

Регламент о правах еврочиновников не только закрепил обязанности и права публичных служащих, но и значительно расширил их. Проблема заключается в том, что параллельно с расширением прав и привилегий еврочиновников не предусмотрено расширение их ответственности. По мнению автора, этот факт станет отправной точкой реформирования европейской публичной службы в дальнейшем.

В Евросоюзе существуют административные и судебные механизмы защиты нарушенных прав гражданских служащих. С этой целью еврочиновник может обратиться в специально созданный для рассмотрения трудовых споров Согласительный комитет, к европейскому омбудсмену или в Трибунал ЕС по делам публичной службы. Выбор, в какую инстанцию обратиться, остается за самим чиновником, стоит лишь отметить, что подать жалобу на деятельность или бездействие Институтов целесообразнее европейскому омбудсмену. Сроки рассмотрения дел в этом случае меньше, но омбудсмен не обладает полномочиями возмещать материальный ущерб. В случае наличия материальных претензий, уместнее обратиться в Согласительный комитет или в Трибунал ЕС по делам публичной службы.

В адрес бюрократического аппарата ЕС вполне уместна справедливая критика. Но руководство Союза знает о существующих проблемах и борется с ними, ставя перед собой задачу создания эффективной публичной службы. Наличие квалифицированного административного аппарата позволит государствам-членам ЕС управлять таким сложноорганизованным объединением, как Европейский Союз.

Вполне аргументировано доказано, что предпринятый нами анализ функционирования публичной службы ЕС представляет не только теоретический, но и практический интерес, так как Таможенный союз и Единое экономическое пространство России, Белоруссии и

Казахстана, отличающиеся от всех существующих на постсоветском пространстве интеграционных объединений наличием наднациональных полномочий, могли бы успешно использовать многолетний опыт Евросоюза по организации публичной (гражданской) службы для оптимизации деятельности собственного чиновничьего аппарата. Причем, для более динамичного и предсказуемого развития Таможенного Союза и Единого экономического пространства полезен будет и положительный, и отрицательный опыт Европейского Союза.

**По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:**

**Монография:**

1. Публичная (гражданская) служба Европейского Союза. – Бишкек: КРСУ, 2013. – 153 с. (9,7 п. л.)

**Статьи в рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК РФ:**

2. Декларация Р. Шумана: 60 лет спустя // Вестник КРСУ. – Бишкек, 2011. – Т.11. – № 2. – С. 90–94 (0,4 п. л.).

3. Наднациональный уровень управления в ЕС: факторы становления и развития // Вестник КРСУ. – Бишкек, 2011. – Т.11. – № 2. – С. 17–21 (0,4 п. л.).

4. Развитие Европейской публичной службы: проблемы и достижения // Вестник КРСУ. – Бишкек, 2011. – Т.11. – № 6. – С. 83–86 (0,3 п. л.).

**Статьи в научных журналах и сборниках:**

5. Административные и судебные механизмы ЕС по защите прав публичных служащих // Гуманитарные проблемы современности. – Бишкек: НАН КР. Институт философии и политико-правовых исследований, 2012. – Выпуск 15. – С. 193–200 (0,5 п. л.).

6. Эволюция судебной системы Европейского Союза // Гуманитарные проблемы современности. – Бишкек: НАН КР. Институт философии и политико-правовых исследований, 2012. – Выпуск 15. – С. 200–205 (0,3 п. л.).

**ДЗИСЬ Юлия Ивановна**

**Публичная (гражданская) служба  
Европейского Союза**

Подписано в печать 29.03.2013 г.  
Бумага офсетная. Формат 604×84 1/32  
Объем 1,0 п.л. Тираж 100 экз. Заказ № 331.

Отпечатано в типографии КРСУ  
720048, г. Бишкек, ул. Горького, 2