

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА Р. БРУНЕТТА В ИТАЛИИ

В статье рассмотрена административная реформа Р. Брунетта 2009 году. Проанализированы цели реформы, средства для достижения этих целей, охарактеризованы ключевые принципы, методы, стратегии и инициативы в рамках проведения этой реформы, а также программа мероприятий для ее осуществления. Дана оценка результатам реформы.

*административная реформа, декрет-законы, закон, государственные служащие, государственная администрация, Р. Брунетта.*

## R. BRUNETTA ADMINISTRATIVE REFORM IN ITALY

The article deals with the Brunetta administrative reform of 2009. The objectives of the reform are analyzed. The author characterizes the key principles, methods, strategies and initiatives in the framework of the reform as well as its implementation, and estimates its results.

*administrative reform, Legislative Decree, Law, public servants, public administration, R. Brunetta.*

Еще в начале 1990-х годов Италия и многие другие промышленно развитые страны приступили к масштабным государственным реформам, в результате чего должна была измениться вся административная культура, правила и процедуры упрощены, а бюрократические нагрузки на физических и юридических лиц

уменьшены. Административная реформа была среди важнейших обязательств правительств Дж. Амато, К.А. Чампи, Р. Проди и М. Д'Алема в 1990-е годы. Затем последовал период бездействия, совпавший со вторым и третьим правительством С. Берлускони, а также вторым кабинетом Р. Проди. При четвертом правительстве С. Берлускони, сформированном в 2008 году, работа по модернизации итальянской административной системы возобновилась. Общая стратегия и руководящие принципы по дальнейшему реформированию итальянской государственной администрации были изданы министерством государственных служб и инноваций и его главой Р. Брунетта 28 мая 2008 года. Реформа заимствовала лучшие идеи международной практики. На ее начальном этапе все признавали, что реформа государственного управления необходима и актуальна, особенно в разгар мирового экономического кризиса.

Закон № 15 от 4 марта 2009 года (реформа Брунетта) обязал привести качество государственных товаров и услуг в соответствие с международными стандартами, поощрить за заслуги и наказать за некомпетентность, а следовательно, заменить бюрократическую культуру на культуру результатов и оценки<sup>1</sup>. Двадцать седьмого октября 2009 года правительство одобрило декрет-закон № 150 (декрет реформы), дав старт реформе. Его целью, помимо вышеперечисленного, было создание общей системы планирования и управления для всей итальянской государственной администрации («система производительности»). Был создан центральный орган под названием Независимая комиссия по оценке, ответственности и добросовестной работе государственной администрации. Семнадцатого декабря 2009 года был одобрен декрет-закон № 198/2009. Он установил, что в случае предоставления некачественных услуг граждане и компании могут подать коллективный иск против действий соответствующих органов власти и поставщиков государственных услуг.

Реформа также была предназначена для улучшения состояния итальянской экономики и приведения ее в соответствие с изменением мирового спроса и предложения перед лицом мирового экономического кризиса. В период между 2000 и 2008 годом темпы роста заработной платы государственных служащих значительно превышали аналогичные показатели в частном секторе, несмотря на снижение их производительности. В ответ на эту ситуацию реформа включила в себя: 1) модернизацию государственного управления; 2) инновации и цифровые технологии в государственном управлении по всей стране; 3) развитие отношений между государственной администрацией, гражданами и предприятиями. Реформа Брунетта использовала в качестве модели инновационную стратегию ОЭСР. Она также предвосхитила европейскую стратегию экономического развития на 10 лет «Европа 2020», принятую в 2010 году, чтобы выйти из кризиса и создать условия для устойчивых и всеобъемлющих роста и развития.

Средством для достижения этих целей является признание заслуг и недостатков руководителей и всех государственных служащих. Предположения, лежащие в основе этого подхода, исходят из теории ожидания В. Врума, в которой говорится, что мотивом увеличения производительности труда любого человека

---

<sup>1</sup> Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti: Legge 4 marzo 2009, n. 15 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2009. 5 marzo. № 53. P. 2.

является денежный стимул. Статья 19 декрета о реформе определяет пороговые значения для признания заслуг после внедрения новой системы оценки <sup>2</sup>. В каждой администрации государственные служащие должны быть разделены на три группы в соответствии с их производительностью: 50 % ресурсов должны отдаваться 25 % лучших работников; эта сумма включает в себя бонус для 5 % самых лучших; другие 50 % ресурсов – второй группе государственных служащих, которая включает 50 % работников; последняя группа (25 % худших работников) не получит никакого финансового вознаграждения. Схема дополняется денежными стимулами, такими, как специальные назначения и возможности повышения квалификации для продвижения по службе <sup>3</sup>. Подобные схемы поощрения можно встретить и в других странах. С целью повышения общего уровня прозрачности деятельности администрации были затронуты четыре сферы: предупреждение коррупции; оценка эффективности и подотчетности; коллективный контроль; участие граждан.

Была создана программа мероприятий для предотвращения взяточничества и других случаев коррупции с помощью Национальной антикоррупционной стратегии, включающей все государственные органы. Были выработаны санкции для руководителей в случае несоблюдения требований или плохого исполнения ими служебных обязанностей. Был также введен новый набор процедур, регулирующих доступ к высшим эшелонам власти. В статье 8 прописано взаимодействие с заинтересованными сторонами и измерение удовлетворенности клиентов <sup>4</sup>.

В целом реформе Брунетта не удалось добиться значительных изменений и стать реальным поворотным моментом, которого ожидала итальянская государственная администрация. В соответствии с итальянской политической традицией политическая поляризация часто приводит к тому, что новое правительство изменяет реформы предыдущих, прежде чем они приведут к каким-либо результатам. Так, например, правительство М. Монти реформировало систему планирования и контроля деятельности муниципалитетов, издав декрет-закон № 174/2012 через 11 месяцев после смены правительства С. Берлускони, в результате чего была введена новая система внутреннего контроля. В соответствии с декрет-законом № 95/2012, ставившим своей целью уменьшить расходы итальянской государственной администрации, работа высших чиновников должна оцениваться с учетом достижения конкретных целей, вклада в общую деятельность муниципалитета, их организационных способностей и способностей дифференциации производительности своих сотрудников. Декрет-закон № 102/2013 ставил своей целью усиление систем бухгалтерского учета местных администраций. В результате учет расходов стал обязательным для муниципалитетов в 2015 году.

Проведенные мероприятия глубоко изменили итальянский законодательный порядок. И хотя реформы реализованы лишь частично, необходимо отметить многочисленные успехи. Субнациональные правительства получили более современное устройство, более стабильную структуру управления и более суще-

---

<sup>2</sup> Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni: Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2009. 31 ottobre. № 254. P. 3.

<sup>3</sup> Modernising the Public Administration: A Study on Italy. P., 2010. P. 31.

<sup>4</sup> Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni: Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2009. 31 ottobre. № 254. P. 2.

ственные задачи, полномочия и ресурсы, предвосхитив процессы децентрализации, протекающие в настоящее время во всех ведущих европейских странах. Использование информационных технологий в предоставлении государственных услуг получает все более и более широкое распространение. Пока всего 17 % итальянских семей пользуется услугами электронного правительства, в то время как средний показатель по ЕС составляет 30 %, в крупных европейских странах он достигает 40 %, в странах Северной Европы – 60 %. Проведенные административные реформы определили цели, которые должны быть достигнуты политическим сообществом, и следовательно, программу реформ можно рассматривать как частично выполненную и, вместе с тем, продолжающуюся работу.

#### *Список литературы*

1. Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni: Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 [Text] // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. – 2009. – 31 ottobre. – № 254.
2. Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti: Legge 4 marzo 2009, n. 15 [Text] // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. – 2009. – 5 marzo. – № 53.
3. Modernising the Public Administration: A Study on Italy [Text]. – P., 2010.