

многие годы предполагалось его немного уменьшить. Причем решено было отойти от практики государственного займа.

После мая 1993 г. были приняты декреты-законы (т.е. декреты с законодательным статусом) относительно министерств сельского хозяйства и туризма, за ликвидацию которых итальянцы высказались на референдуме. Таким образом, был готов полный план реформы.

Главные цели состояли в том, чтобы, во-первых, рационализировать использование государственных финансов и, во-вторых, «поставить на первое место граждан». На политическом уровне эти проблемы считались очень важными в итальянском сценарии, поскольку и без того большой бюджетный дефицит продолжал увеличиваться (правительство Дж. Амато смогло только ограничить его рост). Учитывая потерю доверия народа к государственным институтам, правительство и парламент решили сконцентрировать свои усилия на административной реформе. Это можно также рассматривать как завершение другой важной реформы, осуществляемой в то же самое время – модификация избирательной системы и избирательных округов.

Обе цели имели также и конституционный характер. С одной стороны, лучшее управление государственными финансами было гарантией уважения принципов, утвержденных Маастрихтским соглашением по отношению к чрезмерному государственному дефициту (главное требование допуска к третьей стадии ЕВС). С другой стороны, усовершенствование эффективности государственного сектора, в более широком смысле, обеспечило бы лучшую защиту прав, определенных Конституцией (и часто уточненных Конституционным Судом) и уставов, определяющих их проведение в жизнь.

Политическая программа, представленная правительством в течение года, выдвинула на первый план четыре направления. Во-первых, чтобы изменить государственную администрацию, нужно было затронуть центральные отделы и другие государственные органы. В отношении центральных отделов были предписаны определенные правила, касающиеся министерств, отмененных референдумами: новому отделу была поручена координация региональной деятельности в сельскохозяйственной области, в то время как функции министерства туризма были переданы высшему руководству Совета Министров.

Кроме того, на более широком уровне Акт № 537/1993 не только объединил два отдела в новый департамент, но и потребовал от правительства реструктурировать все центральные отделы, чтобы должным образом распределить государственные функции и устранить устаревшие или абсолютно бесполезные органы, например, межминистерские комитеты и административные комиссии. В результате 13 межминистерских комитетов, чьи функции были сконцентрированы, в основном, на экономических программах, и 75 коллегияльных органов были ликвидированы. Еще 22 комиссии были заменены служебными конференциями, а в 41 случае членство комиссий было уменьшено [2, р. 328]. Другие акты делегированного законодательства преобразовали департаменты почты, здравоохранения, коммунальных служб и социального обеспечения. Университеты и школы получили большую автономию [3]. На основе передачи полномочий все центральные органы, включенные в сектор здравоохранения, на которые возложены научные или управленческие задачи, были изменены.

Чтобы больше сориентировать государственные службы на потребителя, предполагалось сделать администрации или частные органы более приятными для потребителя и увеличить их эффективность. Первым шагом было принятие устава государственных служб (*Carta dei servizi pubblici*) [4]. Второе направление было связано с предотвращением коррупции. Для этого использовались все три инструмента, определенные в первоначальной программе. Министром государственных служб был принят кодекс поведения. В нем определялись меры, необходимые для гарантии беспристрастности и независимости государственных служащих, и содержались общие инструкции, которые должны использовать администрации при всех своих контактах с гражданами. В частности, он накладывал ограничения на их отношения с частными сторонами, заинтересованными в осуществлении своей деятельности [5].

Другое важное новшество касалось административного контроля (Акт № 20/1994). С одной стороны, были введены внутренние контролирующие отделы во всех государственных

Н. М. Савченко (г. Могилев)

## ИЗ ИСТОРИИ РЕФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ В ИТАЛИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-х гг.

Изучение проблемы административной реформы в Италии в первой половине 1990-х гг. является важным и актуальным аспектом в изучении новейшей истории страны. В этот период здесь разразился острый политический кризис, который сопровождался настоятельными требованиями о проведении институциональных реформ, чтобы установить новые политические правила.

С 1992 г. административная реформа стала главной темой на итальянской политической повестке дня из-за ситуации в стране. Государственные институты испытывали серьезные финансовые трудности. Проявил себя и «этический» кризис, ставший результатом непрозрачности законодательной и административной процедур с одной стороны и потери доверия политической и административной элитами с другой: незаконное финансирование партий и коррупция – только самые видимые его аспекты. Третьим элементом был институциональный «разрыв», определенный нестабильностью правительств и неэффективной работой большинства государственных служб. Еще один важный элемент, вызвавший требования перемен, явился результатом европейской интеграции рынков и политики.

Вопрос о проведении административной реформы в политической повестке сохранялся в течение 1980-х и в начале 1990-х гг. на «высоких» государственных уровнях. В 1980-е гг. были введены новые регулирующие инструменты и методы, и, в конечном счете, урегулирована система председательства Совета Министров. Кроме того, в 1990 г. ряд статутах установил новые принципы административных процедур (закон № 241/1990), урегулировал осуществление права на забастовку, преобразовал местные органы власти (закон № 142/1990) и ввел принципы и инструменты, направленные на обеспечение свободной конкуренции [1, р. 62]. Однако все эти попытки характеризовало отсутствие общего проекта.

Поэтому использовались другие методы стимулирования реформы. Одним из альтернативных решений была судебная активность. В 1992 г. началась операция по борьбе с коррупцией «Чистые руки», которая оказала огромное воздействие на политическую жизнь страны. Помимо изменений в правящих партиях, было ускорено проведение ряда реформ избирательной системы и государственных институтов. Другим стимулом являлось расширенное использование референдумов. Из восьми референдумов, проведенных в 1993 г., семь касались организации государственных институтов, и пять, в частности, имели отношение к государственной администрации. Однако референдумы не могут изменить административную систему, и поэтому необходимость проведения общей реформы стала еще более актуальной.

Во время работы итальянского парламента XI созыва (1992–1994 гг.) правительства во главе с Дж. Амато и К. А. Чампи решили заняться данной проблемой. Программа, получившая парламентское одобрение в начале мая 1993 г., определила четыре главных цели для увеличения эффективности государственных расходов. Первая заключалась в реорганизации всех областей, затронутых референдумами. Второй целью было предотвращение коррупции. Этого нужно было достичь тремя способами: упрощением административных процедур, введением кодексов поведения и модернизацией контроля. В-третьих, провести в жизнь важный закон, принятый в 1990 г. (№ 241). В-четвертых, изменение роли государственного сектора должно быть выполнено посредством приватизации и введения регулирующих органов и инструментов для государственных служб. Увеличение налогообложения не предусматривалось, напротив, впервые за

администрациях. С другой, был радикально преобразован контроль, отведенный Суду ревизоров. Он теперь также должен был гарантировать компетентность и эффективность расходов. Кроме того, чтобы предотвратить незаконные действия, некоторые законодательные структуры были кодифицированы.

В качестве третьего общего направления функционирование государственной администрации подверглось значительным изменениям. Новые правила для государственных служб, введенные правительством Дж. Амато через делегированное законодательство (№ 29/1993), были дополнены широким диапазоном проблем: разделение труда внутри администрации, распределение государственных служащих, принятие коллективных соглашений. Нововведения также касались функций нового Агентства, которому поручили задачу представления правительства в отношениях с профсоюзами, и критериев укомплектования вступительных комиссий, из которых были исключены и политические деятели, и представители профсоюзов [6, p. 4].

Другие важные изменения касались административных процедур. Во-первых, значительный акцент был сделан на необходимость ввести в действие Акт № 241/1990, содержащий общие принципы административных процедур. Были предложены некоторые действенные средства, например, сокращение стадий процедур или введение более короткого срока их истечения. Госконтроль над частной деятельностью был ослаблен [7]. Во-вторых, была существенно изменена структура государственных контрактов. Правило пересмотра цен, уже установленных для некоторых видов контрактов, редко лишаемых законной силы из-за плохого управления или коррупции, было дальнейшим шагом для увеличения прозрачности и уменьшения суммы денег, выплачиваемой администрацией. Часто она была более высокой, чем сумма, заплаченная за те же объекты частными сторонами. Был также настроен сложный механизм постоянного контроля качества продукции. Третье направление касалось пересмотра роли государственного сектора в экономике. Необходимо было провести приватизацию государственных предприятий, создать регулирующие органы в области коммунальных служб и защитить граждан как пользователей государственных службами (в широком смысле слова).

Согласно законодательному декрету № 29/1993 о приватизации государственных предприятий с конца 1993 г. начался ее первый этап [1]. Была ускорена приватизация двух компаний государственного сектора Италии ИРИ (Институт промышленного развития) и ЭНИ (Государственное нефтепромышленное объединение). По оценкам, они составляли приблизительно 40% ВВП страны и являлись основой мощной национальной системы патронажа. Согласно закону № 359/1992 они были преобразованы в акционерные компании, принадлежащие Казначейству. Было решено распустить ЭФИМ вместо того, чтобы приватизировать, из-за его сомнительной финансовой ситуации. Он был должен своим банкирам 7,6 млрд. долларов, включая приблизительно 3 млрд. долларов капитала и процентов иностранным кредиторам [8, p. 34].

Среди государственных компаний, работающих в промышленном секторе, те, которые производят пищевые продукты, были полностью распроданы к 1993 г. Кроме того, несколько небольших государственных компаний, работающих в горной промышленности и машиностроении, были проданы в 1993 г., велись переговоры и о продаже главной государственной сталелитейной компании ИЛЬВА [6, p. 277]. Приватизация в Италии должна была уменьшить государственный долг и решить проблему государственного дефицита.

Таким образом, проведенные мероприятия глубоко изменили итальянский законодательный порядок. Были модифицированы многие административные процедуры, начат процесс приватизации и установлены новые правовые рамки, касающиеся государственных служб. Реформа также определила цели, которые должны быть достигнуты политическим сообществом. Поэтому программу реформы можно рассматривать как частично выполненную задачу и вместе с тем, как продолжающуюся работу.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. La Trasparenza Amministrativa / Fr. Merloni [et al.] ; a cura di Fr. Merloni. — Milano: A. Giuffrè, 2008. — 797 p.
2. Della Cananea, G. Reforming the state: the policy of administrative reform in Italy under the Ciampi government / G. Della Cananea // West European politics. — L., 1996. — Vol. 19, No. 2. — P. 321–339.

3. Schema generale di riferimento della "Carta dei servizi della scuola" : Decreto Presidenza Consiglio dei Ministri 7 giugno 1995. — Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri. — 1995. — 15 p.
4. Principi sull'erogazione dei servizi pubblici : Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. — 1994. — 22 febbraio. — № 43.
5. Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche. — Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993. — 178 p.
6. The new Italian Republic : from the fall of the Berlin Wall to Berlusconi / S. Gundle [et al.] ; ed. by S. Gundle. — N.Y. : Routledge, 1996. — 334 p.
7. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi : legge 7 agosto 1990, № 241 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. — 1990. — 18 agosto. — № 192.
8. Vaughan, L. Banks place Italy's Efm in default // The Independent. — 1992. — 15 August. — P. 34.