

# Реформа государства: реформа органов государственной власти Италии (\*)

Франко Бассанини

Бывший министр Государственной службы и реформы государства Италии  
Член правления Национальной школы администрации, Председатель Astrid

## 1. Опыт по проведению реформы государства и государственного управления в Италии: можем ли мы извлечь из него некоторые уроки?

В последние годы XX века, как само государство, так и государственное управление в Италии пережило значительные потрясения и было широко затронуто сложным и бурным процессом реформирования. Этот пример может быть интересен по двум причинам:

- В конце 90 годов, положение, в котором находились органы государственного управления Италии, было абсолютно катастрофическим: государство было неработающим, бюрократизированным, централизованным и много занимающимся регламентацией, в свою очередь администрация была устаревшей, неэффективной и дорогостоящей (хотя были и случаи отличной работы), что в свою очередь серьёзно тормозило экономическое и социальное развитие страны; также из-за этого значительно увеличивался государственный долг (который увеличился с 57,7% от валового внутреннего продукта в 1980 году до 125% в 1994 году) (таблица 1). Учитывая отправную точку проведения реформ, результаты, полученные в Италии, кажутся выдающимися (таблица 2 и следующие).

- В Италии реформирование, начавшееся в 1990 году и ускорившееся в конце этого же десятилетия, было задумано и реализовано как общая и комплексная реформа Государства и органов государственного управления. Реформирование проходило по всем направлениям с участием граждан, предприятий и всех органов государственного управления, как на центральном, так и на региональном уровне. На данный момент реформирование фактически завершилось в том, что касается создания законодательной базы. Хотя практическая реализация реформы завершена лишь частично, можно отметить произошедшие значительные изменения и отметить многочисленные успехи и некоторые неудачи. Эта реформа также может послужить хорошим примером поскольку у неё есть и сильные стороны и удачные решения, а также свои слабые стороны и неудачи.

---

(\*) Отчёт представленный в Париже, 5 мая 2004 года, зал Виктора Гюго Национальная Ассамблея, Слушанья Союза президентского большинства (текст отредактирован в мае 2005 года)

Из положительных результатов можно привести следующие примеры:

- затраты на государственный персонал снизились с 12,6% от валового внутреннего продукта (1990) до 10,5% (2001) (Таблица 2 и 3), что способствовало значительному сокращению государственного дефицита (который уменьшился с 11,1% от ВВП в 1990 году до 0,8% в 2000 году) (таблица 5.), а государственный долг сократился с 125,3% ВВП в 1995 до 108,3% в 2002 году (см. таблицу 4, 6);

- благодаря закону об упрощении административных процедур (сокращение бюрократических препятствий) количество выданных справок за год уменьшилось с 70 миллионов в 1996 году до 25 миллионов в 2001 году (около 45 миллионов справок были заменены на процедуры самосертификации, осуществляемые самими гражданами), а количество подписей, которые должны поставить сотрудники государственной администрации, сократилось с 38 миллионов в 1996 году до 4,5 миллионов в 2001 (см. таблицу 7, 8, 17)). Кроме того, были отменены 200 видов различных разрешений ранее выдаваемых органами государственного управления;

- 100% налоговых деклараций о доходе (около 33 миллионов в год) на данный момент отправляются в финансовые государственные органы и рассматриваются с помощью электронных средств и подписываются электронной подписью, являющейся абсолютно законной в Италии с 1998, хотя последняя, используется не очень часто (на данный момент было поставлено около 800.000 подписей);

- из всех стран членов ОЭСР Италия реализовала самую большую компанию по приватизации (с 1993 по 1999 года эта компания дала государству доходы на общую сумму 103 миллиарда евро – см. таблицы 9 и 10), а также провела либерализацию экономики, благодаря которой деятельность, связанная с кредитованием, металлургией, электричеством и телекоммуникациями не является более монополией Правительства, а реализуется согласно принципу свободной конкуренции;

- процент положительных мнений, касающихся качества услуг (степень удовлетворённости клиентов), предоставляемых органами государственного управления Италии увеличился с 38% (1996) до 59% (2001) (см. таблицу 11);

Отчёт ОЭСР 2001 года по реформе регламентации в Италии обобщил «выдающиеся» успехи реформы в Италии: «Италия в 2001 году коренным образом отличается от Италии в 1990. Постепенно, послевоенное государство чётко регламентирующее все вопросы, ориентированное на достижение конечного продукта и сильно централизованное превратилось в децентрализованное государство с рыночной экономикой и направленное на реализацию пожеланий потребителей. Это удалось сделать благодаря долгосрочной программе приватизации, либерализации и переходу на рыночную экономику, созданию новой законодательной базы, новых институтов и появлению инициатив в сфере качества разработки правовых норм. Учитывая отправную точку и трудности в реализации реформ, связанные с переменами в правительствах, прогресс действительно очень значителен». Отчёт ОЭСР подчёркивает главным образом, результаты достигнутые в сфере создания регламентации высокого качества (см. таблицы 12 и 13) и электронного правительства.

Мы знаем, что в сфере нормативных и административных реформ национальные особенности конституциональных систем не играют особенной роли. А также использование обмена опытом, лучшими практиками и проведение бенчмаркинга (международных сравнений) являются эффективным инструментом для улучшения качества работы органов государственного управления и для того, чтобы противостоять трудностям нового тысячелетия. Тем не менее, каждая сторона имеет свои собственные особенности. Следовательно, не существует единой модели, а есть некоторые «основные элементы», такие как:

- чёткая стратегия для проведения изменений;
- существование лидера на самом высоком политическом уровне;
- чёткое определение ответственности;
- политическая поддержка проведения реформ, желательно двумя партиями;
- многосторонняя направленность
- чёткие цели и измерение результатов;
- участие граждан, предприятий, профсоюзов и других «бенифициаров»;
- обучение высших государственных служащих работе в качестве менеджеров: создание потенциала;
- осторожное, но постоянное использование информационных и коммуникационных технологий для проведения реструктуризации органов государственного управления.

## **2. Реформа и консенсус. Чем хуже положение в государстве, тем легче найти необходимый консенсус для проведения радикальной реформы.**

Двадцать пять лет назад Массимо Северо Жианнини, хорошо известный специалист по европейскому государственному праву был назначен министром государственной службы. В своём отчёте о положении дел в итальянском правительстве он охарактеризовал ситуацию в органах государственного управления Италии как катастрофическую. Десять лет спустя, в конце девяностых годов он с отчаяньем заметил, что никто не смог оспорить справедливость этого замечания, но по прежнему ничего не изменилось и никакой реформы не было проведено. Тем не менее, обнародование этого негативного замечания о ситуации на итальянской государственной службе и последующее убеждение в необходимости проведения радикальной реформы являлись ключевыми факторами для проведения успешного реформирования на протяжении всех последующих лет. В начале девяностых годов, необходимость проведения изменений явилось причиной возникновения потребности в реформирование, что облегчило заключение всеобщего консенсуса по проектам модернизации государственного управления. Согласие было получено со стороны:

- граждан
- предприятий
- профсоюзов
- Парламента (двухпартийная реформа)
- Местных органов управления

Из вышесказанного можно извлечь три урока:

**I. Согласие и поддержка граждан, объединений предприятий и служащих, политических партий и местных органов управления является ключевым фактором успешной реализации любой коренной реформы государственной власти;**

**II. Государства с эффективно работающей администрацией чаще всего сталкиваются с большими проблемами в проведении радикальных реформ (чем менее эффективно работают органы государственного управления, тем легче можно получить необходимую поддержку для проведения реформ);**

**III. Легче получить поддержку профсоюзов на проведение широких и смелых реформ органов государственной власти в том случае, когда последние одновременно представляют интересы персонала, занятого в государственном и в частном секторе, так**

**как, таким образом, они представляют взгляды как тех, кто проводит, так и тех, кому предназначена реформа.**

Второй пункт объясняет значительное сопротивление, с которым столкнулись во Франции на протяжении 90 годов в вопросах реализации радикальных проектов реформирования Правительства (например: Р. Фару – Б. Спитз, Наше государство, Париж 2001), а также объясняет провал проекта реформирования французского Министерства финансов («Реформа Берси»).

Третье правило проистекает из сравнения опыта, существующего во Франции и в Италии (см. таблицу 3). В Италии основные профсоюзы, работающие в государственном секторе приняли и даже поддержали наиболее жёсткие меры по реформированию, которые затрагивали занятых на государственной службе: децентрализация, приватизация органов государственного управления, контроль затрат и результатов, премии, выплачиваемые по результативности и. т. д. Напротив, во Франции сопротивление профсоюзов в большой степени способствовало провалу реформирования Министерства финансов. Следует отметить большую разницу между итальянскими и французскими профсоюзами, работающими в государственном секторе: в Италии основные профсоюзы в государственном секторе представляют интересы работников, занятых как в государственном, так и в частном секторе, тогда как во Франции они представляют только интересы служащих в органах государственного управления. В той мере, в которой итальянские профсоюзы объединяют интересы потребителей / клиентов услуг органов государственного управления и интересы работников администрации, в той же мере они были и продолжают быть гораздо более вовлечёнными в деятельность частного сектора, что помогло объяснить последним необходимость модернизации государственного управления. Они поняли, что реформирование, модернизация органов государственного управления и улучшение качества государственных услуг является необходимым условием для усиления значимости работы и роли государственных служащих.

### **3. Фундаментальное реформирование, общее видение**

С 1865 по 1990 годы в Италии не проводилось ни фундаментального, ни глобального реформирования государства и органов государственного управления. Существовали многочисленные попытки частичного реформирования, но все эти попытки провалились; всего на всего происходило расширение административной системы путём «наслоения».

Напротив, так как я это уже подчёркивал, во второй половине 90 годов процесс модернизации государственной власти в Италии закончился фундаментальной реформой конституциональной и административной системы, которая ставила перед собой большой количество целей:

- Реструктуризация государства
- Модернизация структур и функций организации;
- Повторное определение миссий государственного сектора;
- Сосредоточение деятельности государственной администрации на потребностях и запросах граждан;
- Внедрение методик проведения бенчмаркинга результатов (сравнения с образцами лучшей практики), сертификации результатов и проверки степени удовлетворённости клиентов;
- Упрощение нормативных и административных процедур;

- Усиление проверок счетов, прозрачности процедур, законности и внимательности органов государственного управления;
- Обновление культуры работы политических структур и государственных служащих;
- Реформирование положения о государственных служащих;
- Использование новых информационных и коммуникационных технологий для изменения процедур и организации деятельности.

Четвёртый урок, который мы можем извлечь из итальянского опыта, заключается в следующем:

**IV. Когда необходимо внедрить фундаментальные инновации, инициативы по проведению целостной, глобальной реформы гораздо более эффективны, чем постепенные изменения. Реформы отдельных секторов деятельности имеют больше шанс быть неуспешными.**

#### **4. Методология и технология реформы**

Одна из характеристик реформы в Италии заключается в объединении всех точек зрения, которые были кратко представлены выше, в единую программу, реализуемую посредством различных инструментов, каждый из которых правильно применяется с использованием специальных инструментов и за счёт специфических мероприятий.

Кроме того, был создан ряд очень важных механизмов и схем взаимодействия. Реформирование в Италии должно было встретить значительное бюрократическое сопротивление, а также противодействие различных секторов. При преодолении этих трудностей, ключевую роль в принятии стратегических решений играл Премьер министр. Три Премьер министра, работавшие в этот период (Романо Проди, Массимо Д'Алема, Жулиано Амато) всегда демонстрировали «приверженность идеи», большой интерес к проведению реформы, а также большую личную заинтересованность: энергичная поддержка, оказываемая министром государственной службы и реформы государства, была решающим фактором для успешной реализации реформы.

Решение о передаче одному министру, то есть делегирование специфических полномочий от Премьер министра Министру Государственной службы, всей власти и всей ответственности по координации всех мероприятий, связанных с реформой и модернизацией Государства (административная реформа, улучшение качества законодательства, реформа системы занятости в государственном секторе, передача полномочий региональным и территориальным властям, электронное Правительство, инновации в государственном управлении) также сыграло решающую роль. Сейчас, кабинет господина Берлускони, работающий с июня 2001 года, разделит упомянутые выше полномочия и ответственность между четырьмя министрами (государственная служба, информационные и коммуникационные технологии и электронное Правительство, региональная политика, конституциональная реформа и вопросы децентрализации).

Следовательно:

**V. В процессе реформирования роль «главы Правительства» (как бы он не назывался Президент, Премьер – министр или Канцлер) является центральной в любом случае. Среди ключевых факторов для успешной реализации реформы необходимо без сомнения выделить следующие:**

- чёткая стратегия проведения изменений до самого высокого уровня принятия политических решений
- политическая поддержка со стороны главы правительства;
- активная позиция и лидерские качества министра, ответственного за проведение реформы;
- сосредоточение в руках министра, ответственного за проведение реформы всех полномочий и всей ответственности необходимой для координирования процесса реализации реформы.

В случае с Италией Правительство настойчиво требовало и в итоге добилось предоставления инструментов для успешного окончания реформы Государства. Согласно конституции Италии, Парламент может дать Правительству полномочия по принятию законодательных актов (источников первичного права) в некоторых сферах, в рамках критериев, установленных законом: таким образом, в 1997 году, с появлением первого «Закона Бассанини», Парламент Италии передал Правительству полномочия по утверждению, в рамках общих принципов, представленных в этом законе, очень большой спектр «законодательства» для проведения реформы. Благодаря четырём последовательно принятым законам, предложенным Министром государственной службы с 1997 по 2000 года, Парламент разрешил Правительству заменить (и изменить) большое количество первичных законов на постановления Правительства (акты второго уровня), особенно это затронуло две сферы: административные процедуры и организацию отделов органов государственного управления. Законодательные положения в этих сферах были, кроме основных принципов, разработаны Правительством. Тем не менее, в обоих случаях правительственные постановления, должны быть одобрены на заседаниях Правительства, а предварительно необходимо получить заключение специального парламентского комитета, а также заключение Постоянной национальной конференции региональных и территориальных органов власти.

Закон не предусматривает, что эти заключения могут мешать принятию решения. Но Правительство решило выбрать в качестве основной схемы деятельности согласие с вмешательством и изменениями, предлагаемыми двумя консультационными органами, и даже решило организовать постоянное сотрудничество с региональными и территориальными органами власти и с Парламентским комитетом.

В том, что касается региональных и территориальных органов власти, то здесь Правительство попыталось найти удачное сочетание между системой с единым лидером на вершине лестницы и необходимостью сохранения автономии и независимости местных органов власти в принятии ими самостоятельных решений с одной стороны и учётом существующих различий с другой стороны, что и позволяет достичь общие цели, поставленные перед всей системой и основывать при этом всю деятельность на принципе субсидиарности: привлечение к участию региональных и территориальных властей является ещё одним элементом успешной реализации реформы.

Такая же методика проведения открытого социального диалога была использована при работе с другими участниками и заинтересованными лицами в обществе (профсоюзы, объединения руководителей предприятий, ассоциаций потребителей), которые все в свою очередь ратуют за успешную реализацию реформы, хотя по разным причинам.

Это решение мотивируется двумя вещами: гораздо легче прийти к необходимому консенсусу после успешной реализации радикальной реформы, если в её планировании участвовали значимые в социальных вопросах фигуры; кроме того, если даже для планирования и реализации реформы необходим чёткий лидер и система централизованного управления, распространение и практическое исполнение этих процессов требует прямого участия всех органов государственного управления, всех высших государственных служащих и широкого круга представителей социальной сферы. Наконец, активное участие руководителей в управлении процессом модернизации Государства помогает сохранять логичность и

последовательность плана реализации реформы, несмотря на то, что в нем участвуют различные действующие лица.

Таким образом:

**VI. Участие большого количества действующих лиц из социальной сферы и органов государственного управления (Парламент, Центральные ведомства и территориальные органы управления, профсоюзы, объединения предприятий и потребителей) делает консенсус более широким и облегчает проведение реформы. Чем четче выражен лидер, тем легче привлечь к участию большое число действующих лиц, без потери логичности и последовательности в планировании проведения реформирования.**

### **5. Повторное определение миссий Государства: более компактное и одновременно более эффективное Правительство. Успехи и поражения.**

Изучение основных направляющих итальянской реформы позволяет извлечь ещё ряд полезных уроков.

Во-первых, при проведении радикальной реформы не может меняться лишь организация Государства, также одновременно с этим (или даже раньше) необходимо пересмотреть или повторно определить миссии государственных учреждений.

В начале девяностых годов, итальянское государство слишком много регламентировало и оставалось при этом абсолютно не эффективным. Следовательно, в начале, было необходимо направить или вернуть государственные учреждения в рамки их основных миссий, посредством:

- Сокращения излишней деятельности правительства;
- Либерализации и приватизации «public utilities» (коммунальных служб)
- Аутсорсинга остальной деятельности и государственных услуг, которые частный сектор (коммерческие организации и некоммерческие организации) может оказывать с большей эффективностью и с лучшей разницей между затратами и качеством услуг.

Как мы это уже подчёркивали в Италии успехи, достигнутые программой по либерализации экономики и приватизации, были положительными, главным образом, в восьми секторах деятельности. Пять из них ещё в начале 90<sup>х</sup>, работали в рамках государственной монополии (электричество, поставка и распределение газа, телекоммуникации, железные дороги, почта и телеграф), два из них на рынке, монополизированном крупными государственными предприятиями (кредитование и транспорт), а последний подчинялся очень жёсткой регламентации и должен был получать многочисленные разрешения, выдаваемые администрацией, которая, таким образом, защищала местные олигополии (розничная торговля). Процесс либерализации всех этих секторов экономики сейчас уже или завершен, или близок к завершению.

В многочисленных случаях граждане уже начали получать различные преимущества от работы принципа свободной конкуренции. В любом случае, реализуемая в Италии программа по либерализации может быть считаться одной из самых успешных, если рассматривать совокупный доход (см. таблицы 9 и 10: около 130 миллиардов евро между 1977 и 2002 годами, 14% от ВВП, из которых более 2/3 были получены в 1996-2000 годах). Также эта программа в значительной степени способствовала увеличению рынка акций (переход от 11,5% от ВВП в 1992 к 77% в 2000 году). (см. таблицу 14).

Значительные результаты также были получены в области аутсорсинга ряда услуг и функций как центральной, так и региональной администрации.

Тем не менее, сильное сопротивление (со стороны двух партий) Парламента не позволило принять проекты законов по либерализации функций предприятий, занимающихся коммунальными услугами («public utilities»), которые были предложены левоцентристским Проект «Административная реформа»

Правительством, а также многочисленными представителями регионов, что немного затормозило процесс либерализации розничной торговли, осуществляемой согласно принципу, определенному постановлением правительства в рамках проведения реформы государства.

Серьёзное идеологическое и культурное сопротивление не обошло реформу стороной и тормозит реализацию этой стороны реформы. Сильное сопротивление со стороны левых политических сил и бюрократов было прогнозируемо, но сопротивление правых политических сил, а также судов и органов по контролю оказалось ещё более сильным.

Из этого можно извлечь следующие уроки:

**VII. Реформа должна способствовать пересмотру миссий государства и должна направить деятельность на реализацию основных задач, помочь сделать правительство более компактным и более эффективным: Государство, которое делает меньше, но лучше;**

**VIII. Процессы либерализации, приватизации и аутсорсинга сталкиваются с большими трудностями и наибольшим сопротивлением, когда они затрагивают местные олигополии, а не крупные государственные олигополии.**

#### **6. Децентрализация: сближение государственных услуг и потребностей граждан.**

Управление сложным современным обществом, в период глобализации и появления новых информационных и коммуникационных технологий, требует обдуманного разделения работы, задач и ответственности между центральным правительством и региональными и местными органами управления, а также требует создания более сильного местного управления, что согласуется с упомянутым правилом subsidiarности. На самом деле процессы глобализации не снизили, а даже наоборот, увеличили роль, которую играют территориальные представительства правительства. Экономика знания не отменяет важность социальной и культурной близости. А также, появился новый способ удовлетворения потребности в координации деятельности, которая в прошлом могла быть полностью удовлетворена путём принятия решений, касающихся реализуемой государственной политики, на центральном уровне для широкого круга территориально – административных образований. Этот способ основан на недавно появившейся, благодаря информационно – коммуникационным технологиям, возможности координировать деятельность в пределах одноранговой сети (peer to peer). Большое количество лиц, принимающих решение больше не является источником анархии, напротив, этот процесс гарантирует преемственность и согласованность с потребностями и запросами граждан. Модель функционирования интернета, основанная на экспериментальном сочетании автономии и сотрудничества наводит на мысль о применении подобных моделей для работы правительства.

По этой причине, в начале девяностых годов, Италия приняла решение о смене своей централизованной системы на федеральную. Абсолютно очевидно, что для этого было необходимо проведение объёмной конституциональной реформы. Эта реформа была одобрена на референдуме в 2001 году, она должна быть дополнена реформой сената и сейчас ведётся сложная работа по реализации, которая до сих пор сдерживалась изменением парламентского большинства после выборов в 2001 году. Тем не менее на протяжении девяностых годов, в рамках «Законов Бассанини», была подготовлена федеральная реформа, предварительная стадия которой заключалась в реализации крупных мероприятий по децентрализации, которые должны были подготовить региональные и местные органы власти к исполнению их новых задач и новой ответственности. Это делалось для того, чтобы усилить:

- Стабильность местного управления (прямые выборы мэра, президентов провинций (1993) и президентов регионов (2000));

- Финансовую независимость местного управления («фискальный федерализм»: передача финансовых полномочий государства местным органам самоуправления в вопросах сбора местных налогов или участия во взимании основных государственных налогов (НДС, налог на доходы) );
- Эффективность местного управления (реформа механизмов контроля, «руководители городов» (генеральные директора городов), найм высших государственных служащих на временной основе из частного сектора, зарплата государственных служащих, основанная на результативности) (см. таблицу 15);
- Автономию местных и региональных органов власти (свобода в установлении своих норм для функционирования местных структур и для регламентирования их административной деятельности).

Только по окончании этой предварительной стадии Правительство передало местным и региональным органам власти широкий ряд полномочий и миссий центральных ведомств с соответствующими финансовыми и человеческими ресурсами, которые для этого были необходимы (на основании правовой базы, созданной законом о делегировании полномочий, который определил обязательный закрытый перечень задач центрального Правительства, а также определил порядок передачи всех остальных вопросов местным и региональным органам: так называемый «административный федерализм»).

Таким образом, Государство сохранило исключительные компетенции по реализации политики в сфере: обороны и вооруженных сил, иностранных дел, юстиции, монетарной политики, пропорционального распределения финансовых ресурсов, общественного порядка и безопасности граждан, защиты национального достоинства, национального образования, научных и университетских исследований, иммиграции, социального обеспечения, телекоммуникаций. Регионы и местные органы самоуправления получили полномочия в сфере административного управления и разработке законодательства по всем остальным вопросам, а также получили абсолютно новые полномочия в сфере занятости, промышленности, ЖКХ (например: более 60% государственных дорог были переданы регионам, а далее провинциям; коммуны получили полный перечень полномочий во всём, что касается кадастра и выдачи разрешений на размещение новых промышленных предприятий).

Наконец, конституциональная реформа 2001 года способствовала передаче общих законодательных полномочий региональным ассамблеям.

В рамках этой реформы:

- Государство сохраняет исключительные законодательные полномочия по ограниченному перечню предметов, которые перечислены в конституции.
- У государства остаётся власть по установлению через законы основных принципов деятельности в сферах, которые были разделены между государством и регионами.
- Законодательная власть во всех других сферах принадлежит регионам.
- Полномочия по изданию подзаконных нормативных актов остаются у регионов, за исключением тех вопросов, по которым у Государства есть исключительные полномочия.
- Административные вопросы рассматриваются Коммунами и Провинциями, кроме исключений, установленных государственными или региональными законами (принцип субсидиарности и пропорциональности).

Среди сфер, на которые по-прежнему распространяется исключительная законодательная власть государства, остаются:

- Иностранная государственная политика и международные отношения; вопросы, связанные с иммиграцией;

- Оборона и вооруженные силы; государственная безопасность; вооружение; боеприпасы и взрывчатые вещества;
- Монетарная политика, защита сбережений и финансовые рынки;
- Защита принципа свободной конкуренции;
- Пропорциональное распределение финансовых ресурсов;
- Общественное устройство и безопасность, за исключением местной полиции;
- Юстиция и судебные процедуры; гражданский и уголовный кодекс; административная юстиция;
- Определение уровня государственных услуг, затрагивающих гражданские права и социальные вопросы, предоставление которых должно быть гарантировано на всей территории страны;
- Общие нормы в сфере образования;
- Социальное обеспечение;
- Законодательство по выборам, органы и основные функции Коммун, Провинций и Городов;
- Координация предоставления информации, статистики и обработка данных центральных и территориальных ведомств;
- Защита окружающей среды, экосистемы и культурного национального достояния.

Среди сфер, которые разделены между Государством и регионами присутствуют:

- Отношения Регионов с Европейским союзом; внешняя торговля;
- Защита и безопасность на рабочем месте;
- Школьное образование, не влияя на независимость школьных учреждений;
- Специальное образование;
- Научные и технологические исследования, помощь в инновационной политике для развитых секторов деятельности;
- Здравоохранение, питание, дополнительное социальное обеспечение;
- Гражданская безопасность;
- Обустройство территории; гражданские порты и аэропорты; большие транспортные сети; система телекоммуникаций;
- Производство, транспорт и распределение энергии на национальной территории;
- Согласование государственного бюджета и координация деятельности налоговой системы;
- Защита культурных ценностей, и окружающей среды, а также организация и проведение политики в сфере культуры;
- Сберегательные кассы, сельские кассы, банковские учреждения, работающие в регионах.

Для региональных законов не существует системы предварительного контроля: также как и законы, издаваемые на государственном уровне, законы, издаваемые на региональном уровне должны соответствовать конституции, международным соглашениям, а также европейским регламентам и директивам. Больше не существует предварительного контроля административных актов регионов и местных органов власти. Соответствие региональных законов конституции проверяется *a posteriori* посредством административных судов и Государственного Совета. Но Правительство может занять место органов управления регионов, городов, провинций и коммун в случае:

- Несоблюдения международных и европейских норм и соглашений, или
- значительного риска для общественной безопасности, или

- когда это необходимо для того, чтобы обеспечить правовое или экономическое единство, а именно, для защиты основных государственных услуг в социальной сфере или затрагивающих гражданские права, несмотря на территориальные разграничения между местными органами власти.

Единство и неразделимость Республики обеспечивается:

- посредством возложения на региональных законодателей обязательств по соблюдению Конституции и норм Европейского сообщества;
- посредством сохранения Государством исключительных полномочий в ключевых сферах (например: все функции государства, которые обычно относятся к Президенту «Царская власть») и в «трансверсальных» вопросах: определение перечня государственных услуг, защита свободной конкуренции, гражданских прав, окружающей среды, занятость в государственном и частном секторе;
- Посредством определения основных принципов в вопросах, где полномочия распределяются между государством и регионами;
- Посредством обеспечения Правительством функций по контролю.

Парламент также обладает необходимыми полномочиями для защиты автономии, которой наделены Коммуны и Провинции, от попыток проведения регионами централизованной политики.

Наконец в конституции определены принципы фискального федерализма:

- Коммуны, провинции и регионы обладают независимостью по определению доходов и расходов; доходы должны быть достаточными для того, чтобы полностью профинансировать все существующие функции.
- Коммуны, провинции и регионы устанавливают собственные налоги и определяют свои доходы согласно принципам распределения государственных финансов и налоговой системы, установленной государственным законом.
- Они получают часть от налоговых поступлений на своей территории.
- Пропорциональное налогообложение и дополнительные ресурсы, выделяемые согласно государственному закону, необходимы для нахождения равновесия между богатыми и бедными регионами.
- Коммуны, провинции и регионы не могут делать заимствований за исключением необходимости финансирования затрат на инвестиции. Любая государственная гарантия по взятым долгам исключена.

Весь процесс децентрализации был задуман и реализован в рамках постоянного сотрудничества между центральным Правительством и органами, представляющими интересы региональных и местных властей (которые единодушно одобрили 113 постановлений, определяющие полномочия, уровень власти и ресурсы, которые Правительство должно передать местными и региональным органам управления). Но закон о бюджете 2002 и 2003 года серьезно сократил прибыль регионов и других территориально- административных образований, что послужило причиной серьезных конфликтов между этими органами и новым правительством Сильвио Берлускони: местные и региональные власти жаловались на недостаточность финансовых средств для обеспечения недавно переданных полномочий, а также на проистекающий отсюда риск провала всего процесса децентрализации.

Отсюда мы можем извлечь следующий урок:

**IX. Для обеспечения правильного руководства сложным современным обществом необходимо делегировать значительные полномочия и большую степень ответственности**

местным и региональным органам власти, соблюдая при этом принцип subsidiarity. Но подобному делегированию полномочий:

- должны предшествовать мероприятия, имеющие целью усиление стабильности и эффективности деятельности местных органов управления;
- оно должно сопровождаться предоставлением соответствующих человеческих ресурсов и финансовых средств;
- оно должно обсуждаться и согласовываться с органами, представляющими интересы местных и региональных властей.

#### **7. Обратная сторона децентрализации: реорганизация центрального Правительства.**

Управление сложным современным обществом, в период глобализации и появления новых информационных и коммуникационных технологий, требует наличия более эффективных и сильных центральных органов управления. Передача полномочий, частичной власти и финансовых ресурсов местным и региональным органам власти, а в случае с Италией и Европейскому союзу, ограничивает перечень задач, возложенных на национальное Правительство и требует новых возможностей по координированию деятельности и налаживанию диалога. Следовательно, для того, чтобы подготовить Правительство к новым миссиям и обязанностям необходимо провести глобальную реформу министерств, агентств и общественных организаций, а также реформу затрагивающую «центральное Правительство».

В Италии, общая структура центрального Правительства была разработана и законодательно закреплена в 1865 года, а далее происходили лишь частичные изменения, которые определялись потребностями, возникающими в отдельных секторах. В 1999 году, в рамках проведения реформирования, существующая структура была полностью перестроена посредством:

- Объединения органов, на которые была возложена реализация схожих задач и, следовательно, это привело к исчезновению повторяющихся функций и большой степени фрагментации;
- Сокращение министерств, число которых уменьшилось с 22 (в 1990) до 12 (в 2001: но Правительство Берлускони увеличило их число до 14);
- Предоставления каждому министерству возможности выбирать схему организации, которая была бы наилучшим образом приспособлена для реализации возложенных на него задач, включая возможность отказа от традиционной «системы пирамиды» (до этого обязательной, согласно законодательству);
- Реорганизации территориальных служб Правительства, их слияния, в большинстве случаев для образования единого межведомственного территориального органа, который должен будет работать на различные министерства;
- Передачи отраслевым ведомствам полномочий исполнительной власти, которые раньше были у Председателя совета Министров, что должно сопровождаться реорганизацией служб и созданием более мощной и одновременно более гибкой структуры, которая бы оказывала поддержку деятельности Премьер – Министра, то есть занималась бы управлением, координированием и развитием работы всего кабинета;
- Реструктуризация органов, ответственных за принятие решения и за проведение межведомственных консультаций для организации сотрудничества между Правительством и региональными и местными властями.

Следовательно:

**Х. В централизованном государстве национальное правительство должно обладать большей властью по определению направлений политики и координации деятельности. Изменение миссий центрального правительства требует создания более гибкой и компактной правительственной структуры, а также более эффективных органов по принятию решений на межведомственном уровне**

#### **8. Реформа системы занятости в государственном секторе: государственные служащие, удовлетворяющие потребности граждан.**

Так называемая «приватизация занятости в государственном секторе» может быть рассмотрена как одно из самых больших изменений, которое за собой повлекло проведение реформирования в Италии. Таким образом, Италия сменила привычный для континентальной Европы порядок государственного права, который действовал ещё 15 лет назад на законодательство о государственной службе, которое в большой степени напоминает англосаксонскую модель.

**Частное право для государственных служащих:** теперь по отношению к государственным служащим и сотрудниками государственного аппарата применяются в большей или меньшей степени те же нормы в сфере прав, полномочий и ответственности, что и к работодателям в частном секторе; государственные служащие и сотрудники ведомств обладают практически теми же правами и обязанностями, что руководители и сотрудники частных предприятий. В том, что касается регламентации прав и обязанностей государственных служащих, а также работников государственных ведомств, то существовавшие законы и постановления были заменены на контракты, за небольшим рядом исключений: исключения затрагивают около 20% государственных служащих (вооруженные силы, суды, дипломаты и префекты по-прежнему относятся к государственному праву). Трудовые соглашения на национальном уровне, после коллективных обсуждений, заменили собой законы для того, чтобы изменить условия занятости, систему оплаты труда и постановку задач. В этом контексте, индивидуальные задачи и оплата труда определяется персональными контрактами, которые должны ставить на первый план элементы, связанные с эффективностью работы и профессионализмом.

**Юрисдикция гражданских судов.** Спорные вопросы, возникающие между государственными служащими и государственными ведомствами, которые ранее относились к административным судам, теперь переданы для рассмотрения в гражданские суды.

**Реформа системы представления интересов сотрудников.** В каждом из секторов деятельности государственной администрации (министерства, образования, здравоохранение и т. д.) интересы работников при проведении переговоров с руководителями государственных ведомств могут представлять лишь профсоюзы, в которых состоят более 5% работников рассматриваемого сектора. Консенсус был достигнут во время выборов: почти 80% государственных служащих пришли на голосование на выборах 1998 и 2001 годов. Для того, чтобы представлять интересы Государства было создано специальное агентство, которое при проведении переговоров об условиях занятости участвует в них вместо отраслевых министров (конечно же, соблюдая при этом директивы, изданные Правительством или местными, региональными властями).

**Отличать государственное управление от политики.** Здесь речь идёт об одной из самых важных направляющих реформы. Обычно, политические лица (министры, мэры и т.д.) ответственны за определение стратегических направлений политики, а государственные служащие за конкретные вопросы управления и руководства. Министры определяют

направления реализации политики и стратегию, проводят оценку результатов и назначают генеральных директоров, но во всем остальном они уже не имеют возможности напрямую управлять деятельностью и структурой государственных ведомств. Теперь у высших государственных служащих есть больше власти и одновременно больше ответственности. Зарплаты увеличились, но стали зависеть от эффективности и результативности деятельности. Министры, мэры и другие политические руководители сотрудничают с службами по управлению персоналом, которые помогают им лучше выбирать направления реализации политики и определять стратегии развития, а также помогают в проведении оценки результатов деятельности. Директоров, экспертов и руководящих кадров, работающих в службе напрямую подчиненной политическому руководителю, выбирают *intuit personae* без участия в конкурсе или каком-либо государственном экзамене. Государственные служащие, а также сотрудники государственных ведомств и общественных организаций, за редким исключением, наоборот отбираются на базе конкурса с соблюдением законодательства и существующих регламентов. Конкурс проводится правительственной организацией в соответствии с утверждённой программой с соблюдением принципа беспристрастного отбора на должности в государственных ведомствах. Они также имеют право на получение защиты от необоснованного вмешательства в их управленческую деятельность политических фигур. Объективные механизмы оценки результатов должны позволить связать стратегическую направленность реализуемой политики и независимость, а также особую ответственность, возложенную на государственных служащих.

**Нет более «пожизненной занятости».** Назначение, ответственность, оплата труда, условия труда и результаты прописаны в индивидуальном контракте (максимальная продолжительность которого не может превышать 3 лет); поступление на государственную службу осуществляется посредством конкурсного отбора (за исключением 10% высших государственных служащих, которые могут прийти на государственную службу из частного сектора на основании заключения срочного контракта).

**Оплата труда по результативности и эффективности деятельности.** Зарплата может меняться в зависимости от ответственности и результативности деятельности. В случае с вышеупомянутыми высшими государственными служащими, изменяющаяся часть зарплаты обычно составляет более 50% от общего денежного содержания.

Противоречия, непоследовательность, противодействие. Эта часть реформы столкнулась с серьёзным сопротивлением среди государственных служащих, а также среди членов Парламента (где выбор в пользу системы, основанной на заслугах и профессиональных качествах, противоречит большому количеству законов, работающих на пользу создания корпораций и лобирования бюрократических интересов), в политических партиях (левых, правых и центристских) и в профсоюзах (где выбор в пользу системы, основанной на заслугах и профессиональных качествах и децентрализации, утверждённый на национальном уровне столкнулся с сопротивлением местных или отраслевых профсоюзных организаций, с одной стороны. А с другой стороны принцип повышения заработной платы был положительно оценен рядом ведомств).

Из этого мы можем извлечь следующие уроки:

**XI. Утверждение частноправовых контрактов, как коллективных, так и индивидуальных для государственных служащих и работников государственного сектора (приватизация государственной администрации) может увеличить гибкость и эффективность государственного управления.**

**ХII. Необходимо чётко разделять задачи и ответственность политических фигур и государственных служащих. Определение стратегий и направлений реализации политики относится к полномочиям политиков; а управление государственными ведомствами относится к полномочиям государственных служащих.**

**ХIII. Установление связи между замещаемой должностью и оплатой труда по результативности может улучшить качество оказываемых государственных услуг и иной административной деятельности, но только при соблюдении двух условий: должна быть гарантирована независимость государственных служащих от давления и влияния со стороны политических деятелей; а также должны существовать работающие параметры и процедуры для оценки эффективности деятельности и её результатов.**

**9. На пути к государственному управлению, нацеленному на достижение результатов: законодательная и культурная революция (как для Италии, так и для ряда других европейских государств).**

Для многочисленных стран, включая Италию, модернизация Государства и органов государственной власти проходит через серьёзную законодательную и культурную революцию: следует отказаться от традиционного, формального, стандартного видения ситуации, от крючкотворства и бумагомарательства и перейти к администрации, чья деятельность будет направлена на достижение результатов и на удовлетворение запросов потребителей.

Согласно традиционной культуре управления, свойственной континентальной Европе, а также правовым нормам, составленным на основе этой культурной традиции, соблюдение законодательства и соответствующих процедур являлось, в большинстве случаев, единственной целью деятельности для наибольшей части органов государственного управления, и речь не шла ни о качестве услуг, ни о результатах, ни о прибыли, ни об удовлетворении потребностей граждан.

Напротив, подход, направленный на удовлетворение потребностей гражданина

- Уделяет больше внимания качеству услуг;
- Устанавливает систему контроля результатов деятельности, и позволяет проводить сравнительные анализы качества услуг в дополнение к традиционным формам контроля соблюдения законности;
- Позволяет создавать хартии (соглашения о качестве государственных услуг), признавать права потребителей и определять стандарты качества для государственных услуг;
- Использует механизмы сертификации;
- Проводит оценку степени удовлетворённости потребителя;
- Способствует улучшению профессиональных навыков служащих посредством специальных образовательных программ;
- Имеет целью создание «дружественных органов государственного управления», более доброжелательных по отношению к гражданам и предприятиям.

В этой сфере реформа, проводимая в Италии, также столкнулась с серьёзным противодействием. Многие органы государственного управления и судьи всё ещё придерживаются старой стандартной культуры мышления, предполагающей активное участие государства в экономической деятельности, которая ещё сохраняет свои позиции в Государственном совете, а также в Счётной палате. В ряде органов государственного управления культура, основанная на проведении оценки и результатах деятельности, всё ещё остаётся не в почёте. Внедрение систем управления эффективностью и подведения конкретных результатов деятельности тормозится из-за сопротивления, существующего со стороны государственных служащих и профсоюзов. Для того, чтобы избежать проведения оценки и

поддержать систему постоянного замещения должности, а также сохранить отсутствие ответственности высших государственных служащих, работающих неэффективно часто ссылаются на принципы беспристрастности и невмешательства администрации.

Следовательно, из вышесказанного мы можем извлечь следующие уроки:

**XIV. Модернизация деятельности Правительства требует изменения традиционного, формального видения задач, и перехода к логике работы, основанной на результативности деятельности и удовлетворении запросов потребителей.**

**XV. Переход органов государственного управления на новую модель работы, основанную на результативности не может произойти без настоящей культурной революции, которая поможет понять новые цели, заключающиеся в**

**- внедрение оплаты труда в соответствии с профессиональными качествами и результатами**

**- удовлетворение потребностей граждан / потребителей**

**- содействие и помощь гражданам и предприятиям**

**- использование технологических инноваций**

**- административном упрощении (отмена излишних административных барьеров)**

**- увеличении качества предоставляемых услуг и результативности деятельности**

**10. Информационные и коммуникационные технологии: помощь в модернизации органов государственного управления и улучшении качества, предоставляемых гражданам услуг.**

Как мы это хорошо знаем использование новых информационных и коммуникационных технологий может оказать существенную поддержку в проведении реформы и модернизации государственного управления. Они могут позволить достичь значительного прогресса, сделать настоящий качественный скачок вперед в вопросах улучшения государственных услуг, предоставляемых гражданам, а также в вопросах, связанных с эффективностью и результативностью деятельности государственной администрации. Информационные и коммуникационные технологии могут стать основным инструментом для изменения административных процедур, реструктуризации и для внедрения новых моделей организации и управления деятельностью. Информационные и коммуникационные технологии могут коренным образом изменить способы предоставления услуг гражданам и организациям и позволить им справиться с административно – хозяйственными, а также временными барьерами, которые мешают получить нужную информацию или нужные услуги в то время, и в том месте, которое было бы наиболее удобно потребителю. Кроме того, электронное Правительство позволяет увеличить количество возможных путей для упрощения административных процедур. Новые информационные и коммуникационные технологии позволяют отказаться от бесполезных перемещений и переездов и тем самым значительно сократить затраты, связанные с предоставлением (и получением) информации и услуг, что является положительным аспектом для бюджетов органов государственного управления и частных организаций.

Создание электронного Правительства подразумевает собой не только установку компьютеров в государственных ведомствах, оно требует полного пересмотра организационной схемы, а также пересмотра процедур и функций системы государственного управления. Пересмотр деятельности Правительства через призму новых информационных и коммуникационных технологий предполагает отказ от моделей организации деятельности, основанных на иерархии и переход на модель, базирующуюся на принципе децентрализации полномочий и наделении индивидуальной ответственностью каждого сотрудника, что в свою

очередь связано с необходимостью существования лидера, а также последовательностью и эффективностью реализуемой деятельности.

Для того, чтобы связать деятельность органов управления с новыми технологиями, необходимо обладать соответствующими человеческими ресурсами и суметь преодолеть барьер, заключающийся в технической отсталости. Первое условие может быть выполнено посредством правильного использования таких инструментов, как обучение и переподготовка существующего персонала, которая может включать как обучение азам информатики, так и высшее техническое или управленческое образование. Для того, чтобы бороться с проблемами цифровой эры, государственные служащие должны знать каким образом они могут стать специалистами в информационной базе. Выполнение, второго условия зависит от реализации широкой программы по компьютерной подготовке.

Помимо этого необходимо разработать и создать надёжный механизм идентификации для доступа к услугам в режиме реального времени, а также к личным данным для того, чтобы гарантировать предоставление данных или услуг только тому, кто имеет на это право. Электронные карточки могут помочь разрешить эту центральную проблему в той мере, в которой может сочетаться использование ряда инструментов, имеющих юридическую силу, например, введение электронных удостоверений личности и / или электронные подписи и электронные версии документов, ставшие законными на основании новых подзаконных актов об административной документации, составляемой с использованием новых информационных и коммуникационных технологий.

В конце девяностых годов в рамках реформы государственного управления в Италии

- (1997) Получили полную юридическую силу контракты и другие электронные документы, а также электронные подписи, заверенные частными организациями, имеющими соответствующий сертификат;
- (1998) Утверждено и испытано электронное удостоверение личности (ввод в обращение с 2001 года);
- Введены цифровые системы управления, электронные налоговые службы и электронный кадастр. В 2000 году все декларации по налогу на доходы (33 миллиона в год) и 80% кадастровых документов были созданы или обновлены в электронном формате.

Согласно плану по созданию электронного Правительства в Италии, ратифицированному в 2000 году, и после получения заключения и согласия организаций, представляющих интересы региональных и местных властей, Правительство утвердило разработанные планы и проекты, а также выделило финансовые средства, необходимые для достижения за пять лет четырёх основных целей, которые могут быть сформулированы следующим образом:

- Каждое ведомство должно иметь возможность прямого доступа к необходимой информации в независимости от места, где эта информация находится;
- Все государственные услуги должны предоставляться в режиме реального времени (если это позволяют технические возможности);
- Любой гражданин должен сообщать органам государственного управления (в их совокупности) об изменении своих личных данных не более одного раза;
- Граждане должны получать государственные услуги по простому запросу, направляемому в государственную администрацию, не различая к компетенциям какого отдела этот запрос относится.

В рамках Программы деятельности на 2000 год, электронные удостоверения личности и электронные подписи должны:

- Служить законными документами, удостоверяющими личность, а также с их помощью любая система предоставления информации должна иметь возможность идентифицировать гражданина;
- Позволять их обладателю дистанционно, в режиме реального времени, получать услуги государственных ведомств, единожды проходя процедуру идентификации;
- Позволять «подписывать» все формуляры и соглашения с органами государственного управления и другими правительственными организациями, требующими от гражданина наличие подписи, которая была бы законной с правовой точки зрения.

После выборов, состоявшихся в 2001 году, полномочия по созданию электронного правительства внутри нового кабинета министров под председательством Берлускони перешли от Министра государственной службы к Министру технологических инноваций. Необходимые мероприятия по передаче полномочий и последующая реорганизация (первичное решение по реорганизации структуры Программы деятельности на 2000 год), а также трудности, связанные с разделением ответственности и функций между Министром, ответственным за вопросы, связанные с электронным правительством, и Министром, ответственным за реализацию административной реформы, на два года задержали начало работы по реализации вышеупомянутой Программы деятельности. Тем временем, финансовые средства, выделенные на реализацию программы, были, в большинстве случаев, перенаправлены на другие цели. Несколько месяцев назад, сделав ряд незначительных изменений, Правительство приняло решение о повторном начале работы по программе 2000, но наверстать упущенное время более не представляется возможным ...

Из этого опыта мы можем извлечь следующие уроки:

**XVI. Новые информационные и коммуникационные технологии могут способствовать значительному улучшению качества работы органов государственного управления и качества государственных услуг: но эти улучшения могут быть получены только посредством полного пересмотра существующей структуры, процедур и деятельности администрации. Поэтому не следует разъединять политическую ответственность за реформу государства и за создание системы «электронного правительства».**

**XVII. Следствием компьютерной революции и создания электронного правительства является отказ от моделей организации деятельности, основанных на иерархии и переход на модель, базирующуюся на принципе децентрализации полномочий и наделение индивидуальной ответственностью каждого сотрудника.**

**XVIII. Должны быть предусмотрены надежные механизмы идентификации пользователя для доступа к услугам в режиме реального времени, а также к личным данным для того, чтобы гарантировать предоставление данных или услуг только тому, кто имеет на это право. Электронные карточки способны решить эту ключевую проблему.**

**XIX. Реорганизация органов государственного управления и их переориентирование на использование новых технологий в равной степени зависит от наличия соответствующих человеческих ресурсов и умения преодолеть барьер, заключающийся в технической отсталости. Необходимо проводить специальную подготовку и заниматься общим образованием в сфере информационно – коммуникационных технологий.**

## **11. Облегчение административных барьеров и улучшение качества законодательства: первый этап реформы для удовлетворения запросов потребителей.**

В Италии в начале девяностых годов основные требования граждан и предприятий касались облегчения административных барьеров и снижения затрат на бюрократические процедуры. Действительно, основными среди главных отрицательных сторон итальянской системы управления в тот период были:

- Сложность, и чаще всего бесполезность бюрократических барьеров, которые давили на потребителя, на предприятия и даже на сами органы государственного управления;
- Законодательная инфляция (более 35 000 первичных законов);
- Запутанное, мутное и мало понятное законодательство (двусмысленность, противоречия, повторения и наслоение одних правил на другие).

По этой причине для успешной реализации реформы было очень важно разработать начальную стратегию, которая бы помогла сократить бюрократические расходы и уменьшить административные и законодательные барьеры для потребителей и предприятий. Следовательно, для того, чтобы получить согласие на проведение реформы со стороны граждан и предприятий, было принято решение сделать приоритетным направлением реформы внедрение ряда важных инноваций, в основе которых лежит использование новых инструментов административного упрощения, таких как:

- Самосертификация, которая призвана заменить большинство справок, выдаваемых органами государственного управления для предъявления в другие государственные органы;
- Заявление о начале деятельности является «неявным согласием администрации» и заменяет большое количество лицензий и разрешений;
- Объединенное заседание служб заменяет различные административные мероприятия;
- «ежегодные законы об административном упрощении» выявляют процедуры, разрешения и лицензии, которые Правительство может отменить или упростить с помощью постановления;
- Одно окно для приёма потребителей и предприятий (для открытия промышленных предприятий, для выдачи разрешений на строительство, для автомобилистов и т.д.)

По этому поводу я могу привести только два примера (см. таблицы 7,8,16,17). Первый показывает, что благодаря новым нормам административного делопроизводства (которые сейчас собраны в единый кодекс):

- Более 95% справок были заменены процедурами самосертификации, которые всего на всего требуют подписи потребителя на «простом листе белой бумаги» (освобождены от налогообложения) (см. таблицы 5,6)
- Также по-прежнему остаётся возможность использования факса и электронных средств передачи данных;
- Органы государственного управления больше не имеют права требовать предоставления справки в том случае, если может быть использована процедура самосертификации;
- Выдача фальшивых справок посредством самосертификации строго наказывается (таким образом, в 2000 году только 0,4% от всех мероприятий по контролю выявили нарушения в этой сфере);

- Законодательство предусматривает «окончательную отмену справок» до конца 2005 года, благодаря развитию системы электронного обмена данными между архивами государственных ведомств.

Я также могу констатировать положение вещей в том, что касается использования принципа «одного окна» для открытия промышленных предприятий. Подобное окно сейчас работает в 67% итальянских муниципалитетов. Единое окно заменило выдачу 43 административных разрешений, которые требовались до проведения реформы. Этот принцип позволяет не только организовать одно окно доступа, но также применять единую процедуру и назначить одного ответственного государственного служащего, в распоряжении которого будет цифровая система, предоставляющая доступ к данным всей сети, и который в итоге предоставит окончательный ответ. До 1999 года для получения окончательного ответа требовалось примерно от двух до пяти лет. Сейчас, для большинства случаев, определённый законом максимальный срок ожидания составляет три месяца. По данным работы 996 «единых окон» средний срок, необходимый для получения окончательного ответа для наиболее простых случаев составил 32 дня, а для всех остальных случаев 71 день.

В Италии, создание законодательной базы высокого качества было с самого начала одной из основных целей реформы, по хорошо всем известным причинам: ключевая роль законодательства для увеличения экономического роста; кризис традиционной системы управления «приказ и контроль»; необходимость выйти за рамки простого ослабления государственного регулирования и перейти к реализации политики создания качественной регламентации, и разработать для этого особую стратегию, инструменты и структуры.

Среди инструментов следует выделить следующие:

- Программа по административному упрощению, состоящая из ряда этапов, основанная на «ежегодных законах об административном упрощении», и позволяющая Правительству отменить или упростить существующие процедуры, разрешения и лицензии посредством издания соответствующих постановлений (хотя основана на законодательной базе);
- Систематизация и объединение действующих законов и постановлений (иногда прибегая к помощи «гильотины»);
- Центральный электронный реестр административных процедур (создание, которого сейчас ожидается);

*и главным образом:*

- Анализ последствий внедрения нормативных актов, используемый на настоящий момент в 20 странах – членах ОЭСР.

Анализ последствий внедрения нормативных актов:

- Является основным инструментом для определения стоимости внедрения новых нормативных актов для потребителя и предприятий, а также помогает улучшить их качество;
- Является инструментом «формирования сознания» законодателей;
- Является не только и не столько простой арифметической процедурой, представляет собой последовательный, меняющийся процесс, который может послужить базой для принятия политического решения;
- Не должен использоваться для подтверждения результатов, а должен проводиться в начале процедуры внедрения новых нормативных актов;

- Должен учитывать существование различных юридических возможностей, а также альтернатив по созданию нормативных актов другого порядка (включая обоснованное использование саморегулирования);
- Должен обобщать мнение всех заинтересованных сторон;
- Может применяться к любым «значимым» нормативным актам.

В том, что касается структур и ответственности, очевидно, что Правительство и Парламент несут общую ответственность за реализацию политики по созданию системы качественного регулирования. Внутри Правительства, отраслевые Министры являются основными ответственными лицами, но так как «иногда очень трудно заставить министров реформировать самих себя», может быть более правильным вариант, когда Премьер Министр делегирует полномочия по координации деятельности отдельному Министру «для того, чтобы оказывать соответствующее давление и сохранять преемственность и систематичность в деятельности всех органов государственного управления» (Отчёт ОЭСР за 2001 год по реформе системы регулирования в Италии).

В случае с Италией, центральным органом, ответственным за реализацию реформ был экспертный комитет, созданный при Председательстве Совета министров, под политическим руководством Министра государственной службы и реформы государства. Он имел исключительные полномочия в сфере контроля «качества нормативных актов», проведения анализа последствий внедрения нормативных актов, а также реализации программ по административному упрощению и систематизации. С 1999 по 2002 год этот комитет выполнил великолепную работу по реформированию системы регулирования в Италии, которая была высоко оценена ОЭСР: «Начиная с 1997 года, в рамках проведения «Реформ Бассанини» было реализовано много конкретных мероприятий. Отсюда следует, что Италия добилась быстрого и значительного прогресса в использовании инструментов, основанных на применении лучших практик в сфере качества нормативного регулирования. Следующий график показывает, что использования пяти ключевых инструментов, рекомендованных ОЭСР для применения в области качества регулирования, значительно увеличило уровень жизни в стране между 1998 и 2000 годами» (см. таблицу 12, 13, 16). Несмотря на это, новый кабинет Берлускони по необъяснимой причине распустил центральный экспертный кабинет, начиная со второй половины 2002 года, и приостановил реализацию мероприятий по улучшению качества нормативного регулирования.

Наряду с упоминанием деятельности Центрального подразделения, ответственного, за качество регулирования, я должен также коснуться деятельности «Наблюдательного комитета по упрощению законодательства и административных процедур», который представляет собой консультационный орган, а также является комитетом по надзору, в котором собираются представители центральных государственных ведомств, местных органов власти, объединений предприятий и работников, ассоциаций потребителей и других заинтересованных сторон. Этот Наблюдательный комитет очень эффективно работал на протяжении 1999 – 2000 годов, но он был распущен Кабинетом Берлускони по ещё более загадочным причинам.

Из этого можно сделать следующие выводы:

**XX. Отмена бюрократических барьеров и снижение стоимости государственного регулирования являются ключевыми пунктами любой реформы Государства и оказывают значительное влияние на потребителей и предприятия.**

**XXI. Качество нормативной базы является ключевым фактором для стимулирования экономического роста.**

**XXII. Политика, направленная на улучшение качества государственного регулирования, должна выходить за пределы простого ослабления последнего; это не**

однократное политическое решение, а процесс, который требует разработки стратегий, а также специализированных структур и инструментов.

**XXIII. Самосертификация, используемая гражданами, принцип одного окна, систематизация, анализ возможных последствий внедрения нормативных актов, создание электронного реестра административных процедур и центрального подразделения, ответственного за качество регулирования являются ключевыми инструментами для успешной реализации политики, направленной на улучшение качества государственного регулирования и создание консультативных органов, представляющих интересы государственных ведомств, потребителей, предприятий и работников.**

## **12. Стабильное Правительство: вклад в успешную реализацию Реформы**

В начале нового тысячелетия, реформа, проводимая в Италии, в её составляющей, затрагивающей законы и подзаконные акты, уже практически закончена; но законы сами по себе никогда не смогут изменить жизнь граждан. Центральной стадией любой реформы Государства является стадия реализации. Именно на этой стадии выявляются неожиданные трудности и преграды, а также возникает риск провала для всей реформы. Именно поэтому реформа Государства, проводимая по всем направлениям, всегда занимает много времени: и обычно создания одной только законодательной базы является недостаточным для реализации реформы и внедрения изменений на практике.

По этой причине каждая программа реформирования Государства должна быть основана не только на получении всеобщего согласия, но также и стабильной работе Правительства. Таким образом, для успешной реализации реформы необходимо заручиться поддержкой обеих политических партий. В том случае, когда реформа поддерживается двумя партиями, процесс реформирования не останавливается когда происходит смена Правительства или парламентского большинства.

Реформа в Италии проводилась при поддержке обеих партий в конце девяностых годов. Несмотря на это выборы 2001 года, и создание нового правительства Берлускони значительным образом притормозили процесс реализации Реформы и подставили под сомнение некоторые основополагающие пункты реформы.

Я могу привести четыре примера:

- Разделение задачи ответственности по проведению Реформы между четырьмя министрами и, следовательно, отсутствие координации работы;
- Повторное создание, посредством постановлений, должностей двух министров, которые были ликвидированы в 1999 году;
- Повторное отнесение высших должностей государственной службы к государственному сектору и возвращение последних к системе функционирования согласно государственному праву;
- Роспуск Центрального подразделения, ответственного за качество государственного регулирования и Наблюдательного комитета по упрощению законодательства и административных процедур; а также провал политики, направленной на улучшение качества регулирования.

Отсюда мы можем извлечь последний урок:

**XXIV. Законы сами по себе никогда не смогут изменить жизнь граждан. Именно поэтому стадия практической реализации реформы является основополагающей. Обычно, на этой стадии выявляются неожиданные трудности и преграды на пути реализации**

реформы, что приводит к тому, что реформирование занимает больше времени. Создание одной только нормативной базы может быть недостаточным.

**XXV. Стабильное Правительство является условием успешной реализации реформы.**

**XXVI. Реформы, поддерживаемые двумя партиями, могут легче противостоять изменениям, происходящим в Правительстве, а также изменению парламентского большинства, но, тем не менее, этой поддержки недостаточно для того, чтобы гарантировать успешную реализацию реформы.**

Таблица 1

**Неэффективное государство:  
Государственный долг до 1994 года (% от ВВП)**

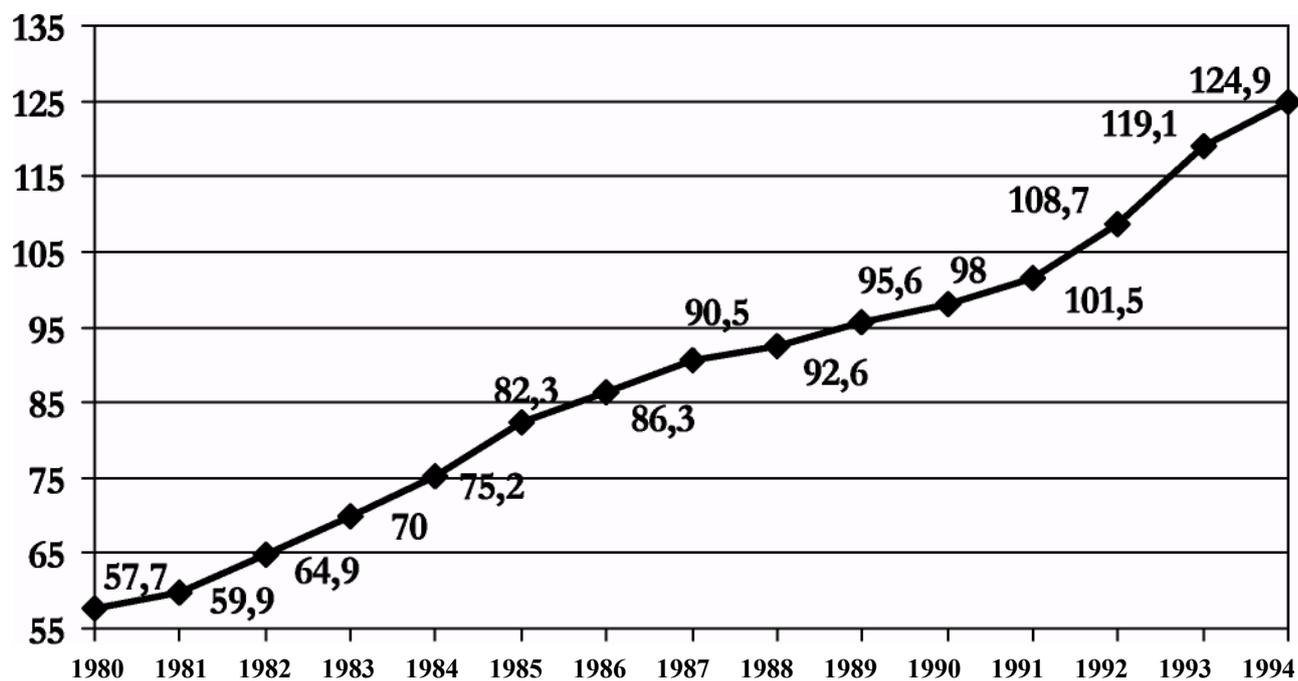


Таблица 2



**Таблица 3**

**Количество государственных служащих и  
затраты на государственных служащих (% от ВВП)  
Сравнение между Францией и Италией (2002)**

|   | <b>Франция</b> | <b>Италия</b> |
|---|----------------|---------------|
| Общее население                             | 58 миллионов   | 57 миллионов  |
| Государственные служащие                    | 5,4 миллиона   | 3,4 миллиона  |
| Государственные служащие / Население        | 9,30%          | 5,96%         |
| Оплата труда в государственном секторе/ ВВП | 14,60%         | 10,50%        |

**Таблица 4**

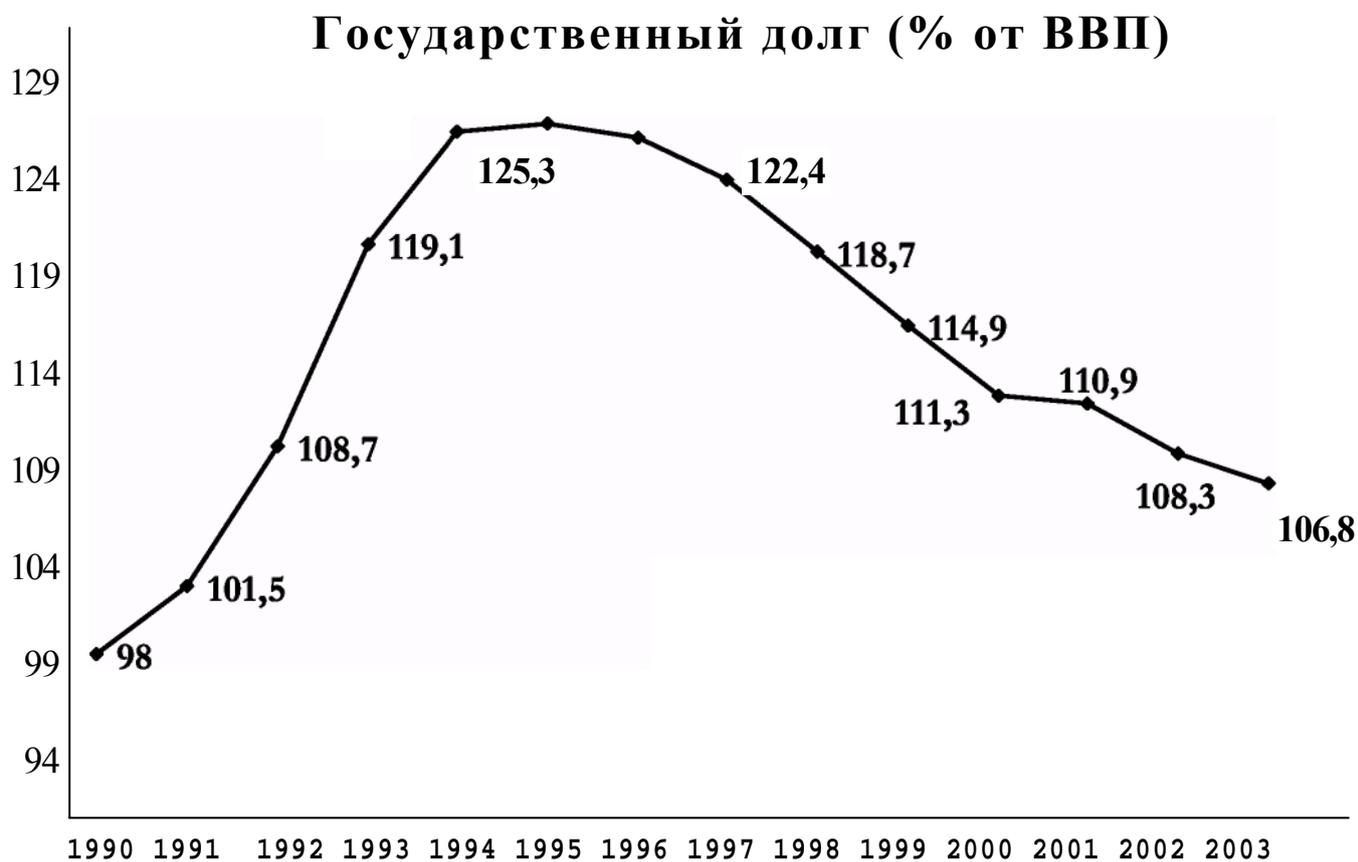
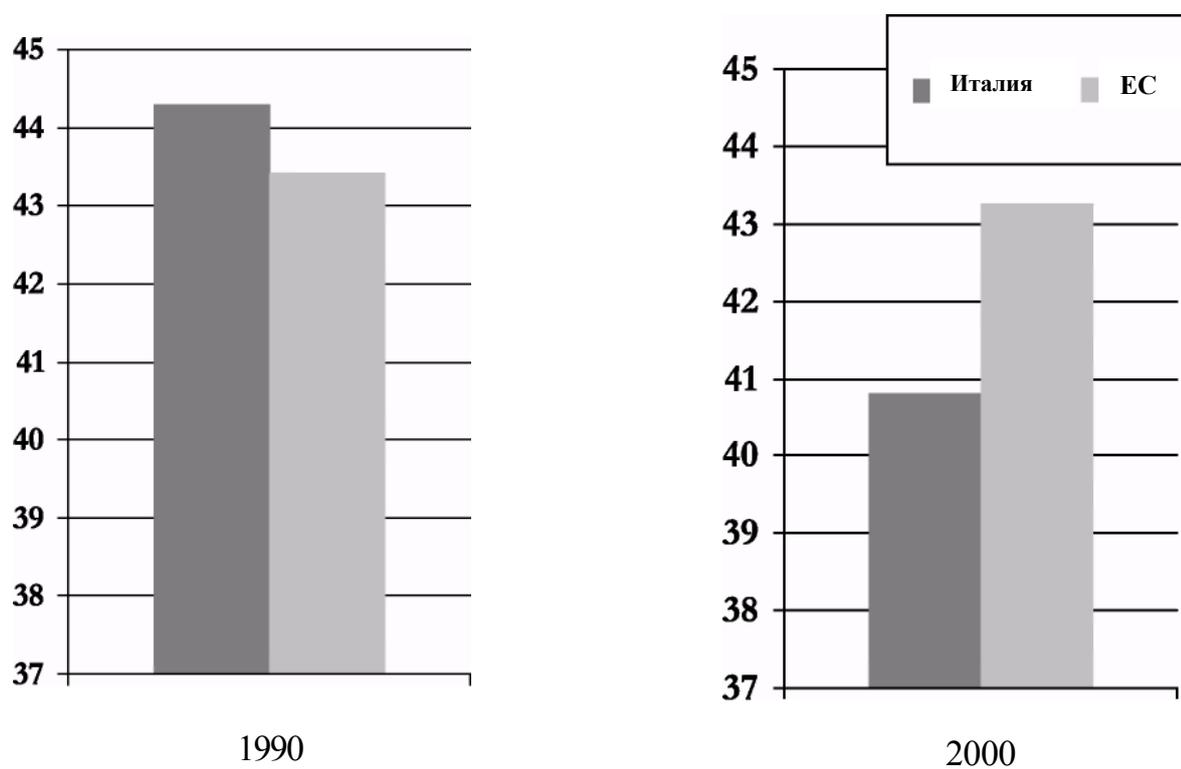


Таблица 5



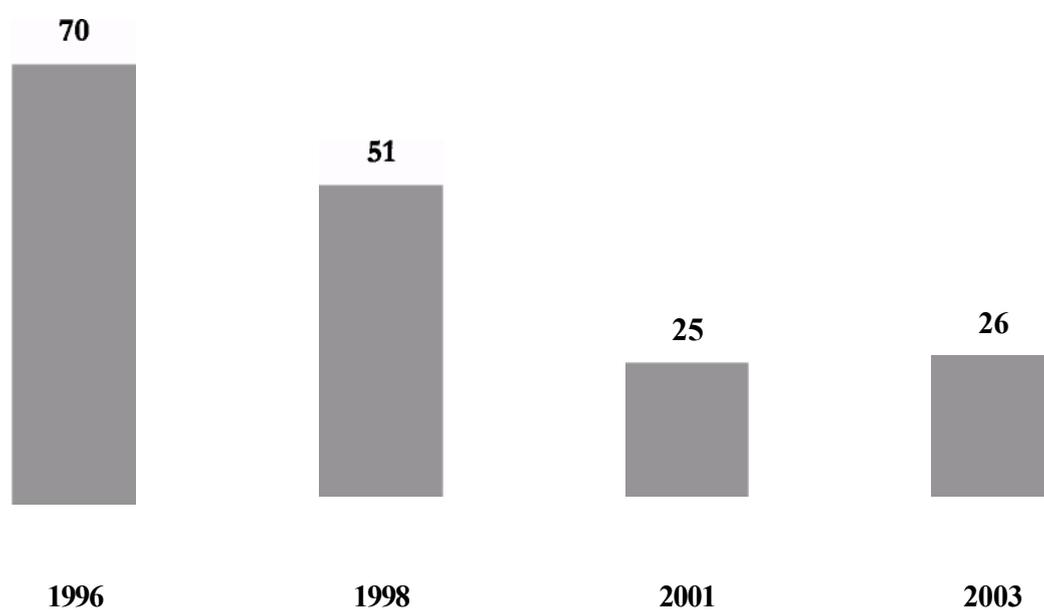
**Таблица 6**

**Первичные расходы в Италии и ЕС 1999-2000 (% от ВВП)**



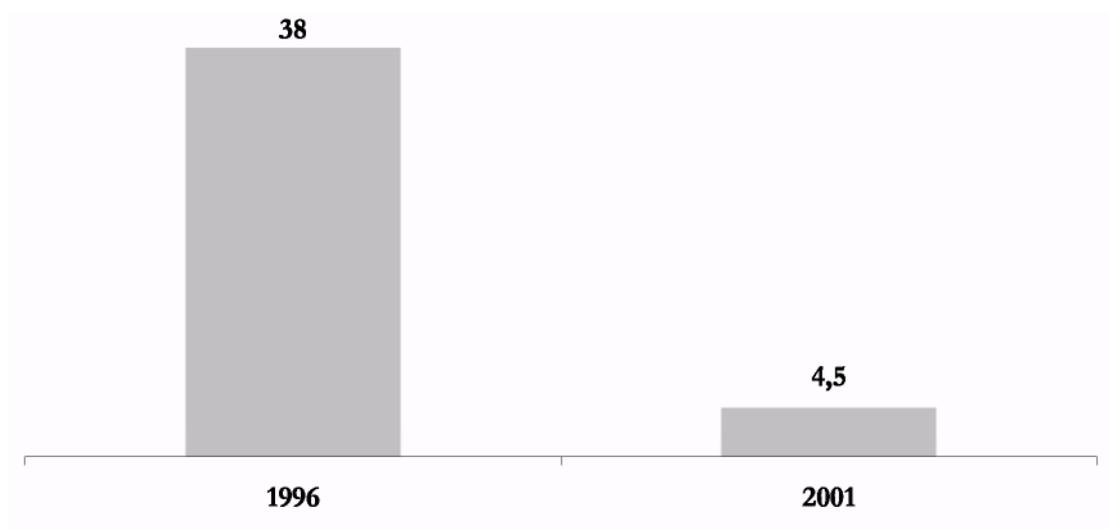
**Таблица 7**

**Упрощение**  
**Количество справок, выданных за год (в миллионах)**



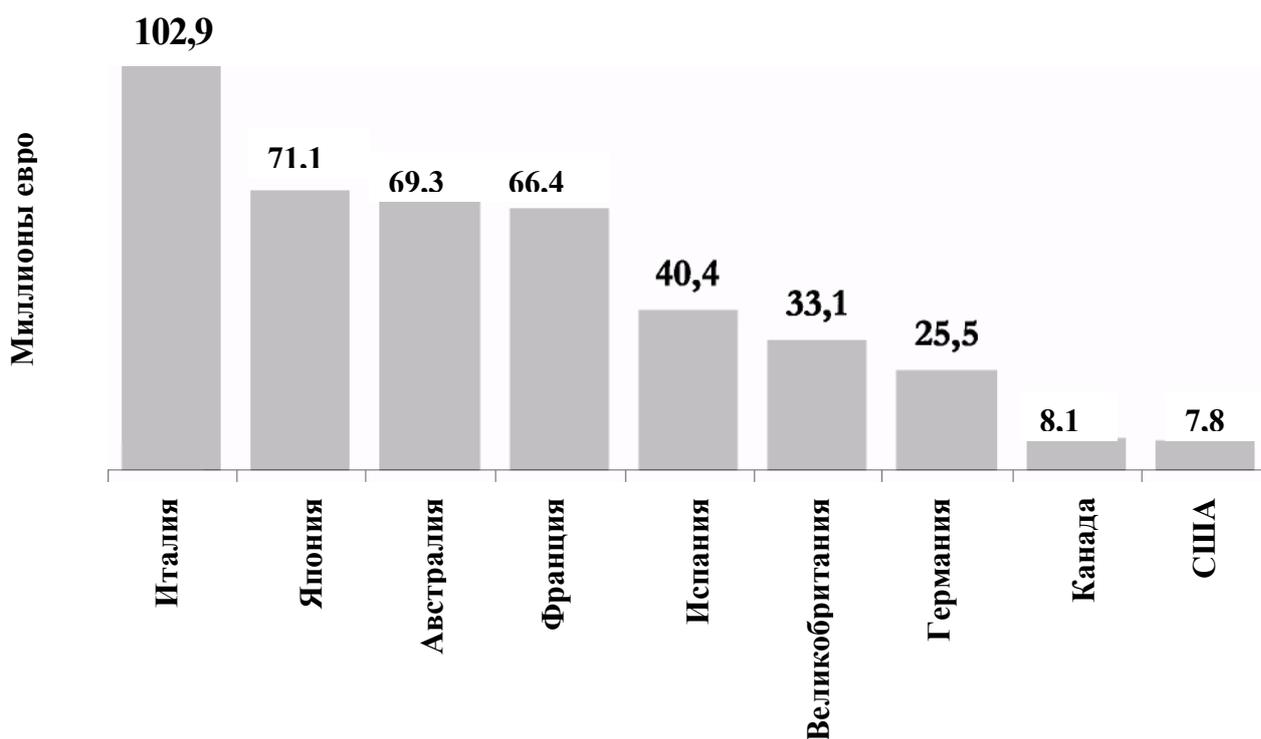
**Таблица 8**

**Упрощение**  
**Количество подписей заверенных по запросу**  
**органов государственного управления в год (в миллионах)**



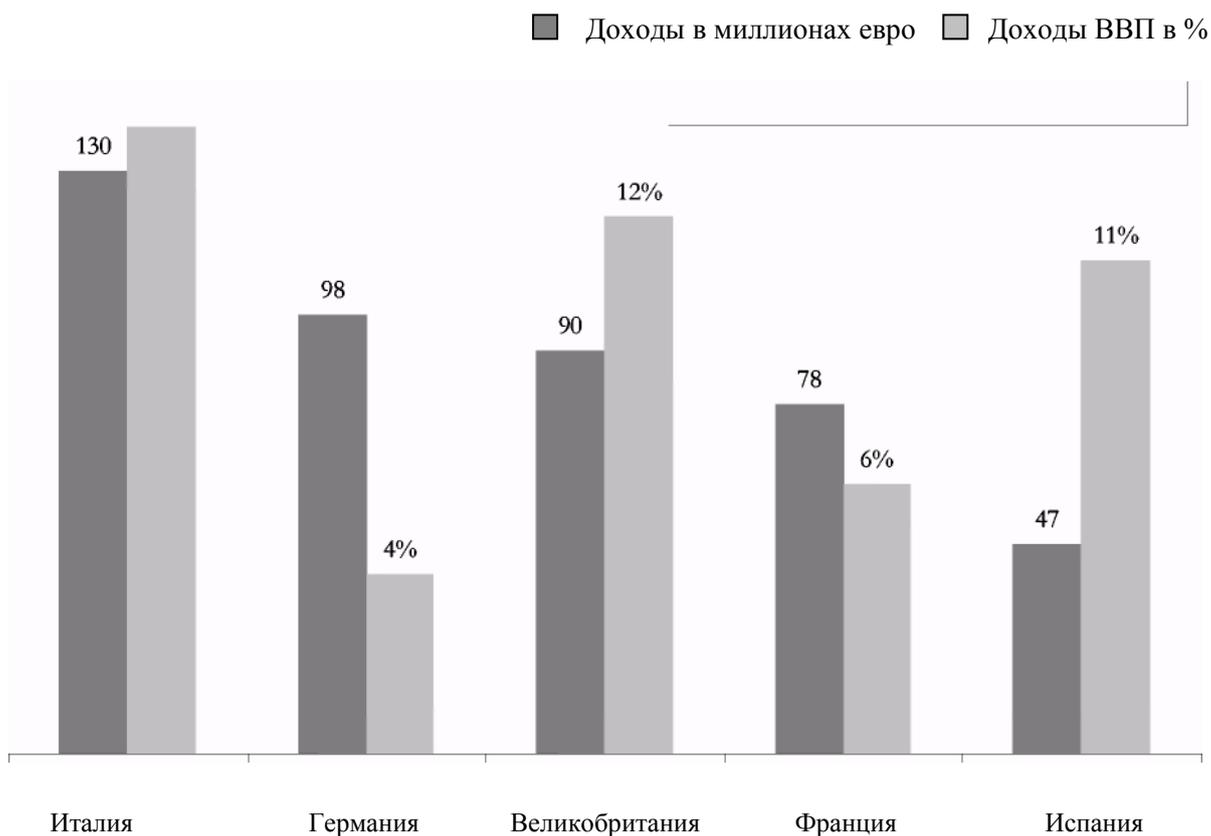
**Таблица 9**

**Доходы, полученные от проведения приватизации в  
странах – членах ОЭСР  
(1993 -1999)**



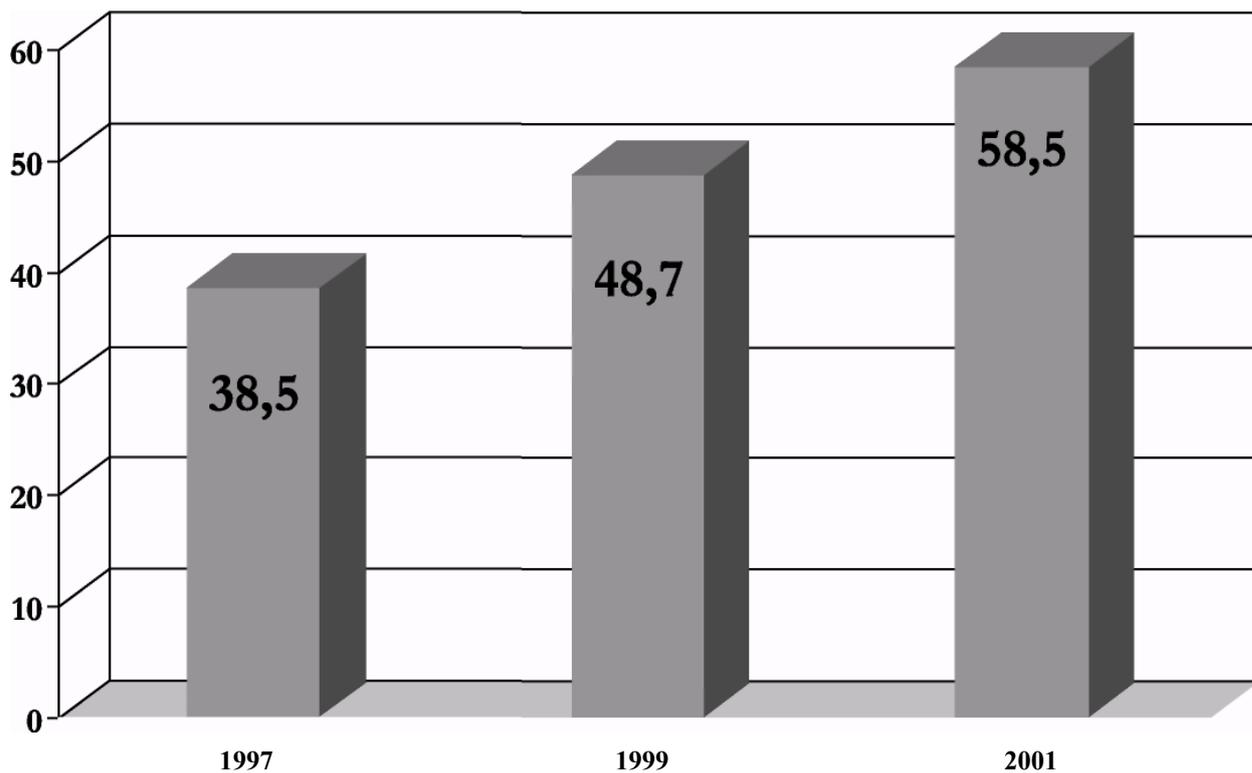
**Таблица 10**

**Доходы, полученные от приватизации в Европе (в миллионах евро)  
(1977 - 2002)**



**Таблица 11**

**Степень удовлетворённости потребителей:  
% процент положительных отзывов об эффективности  
работы итальянского Правительства**



**Таблица 12**

**Улучшение показателей разработки нормативных актов  
(1998 - 2000)**

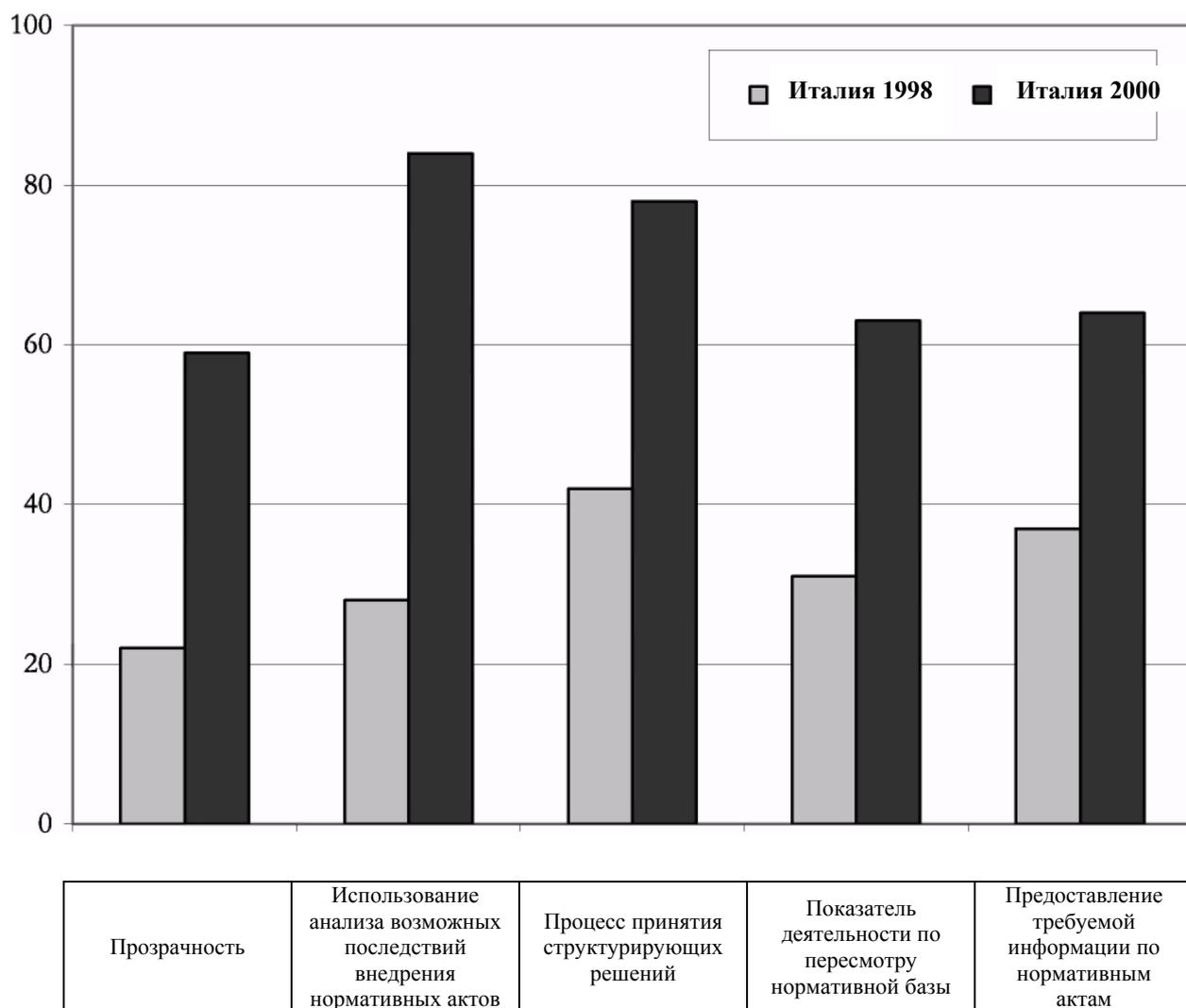
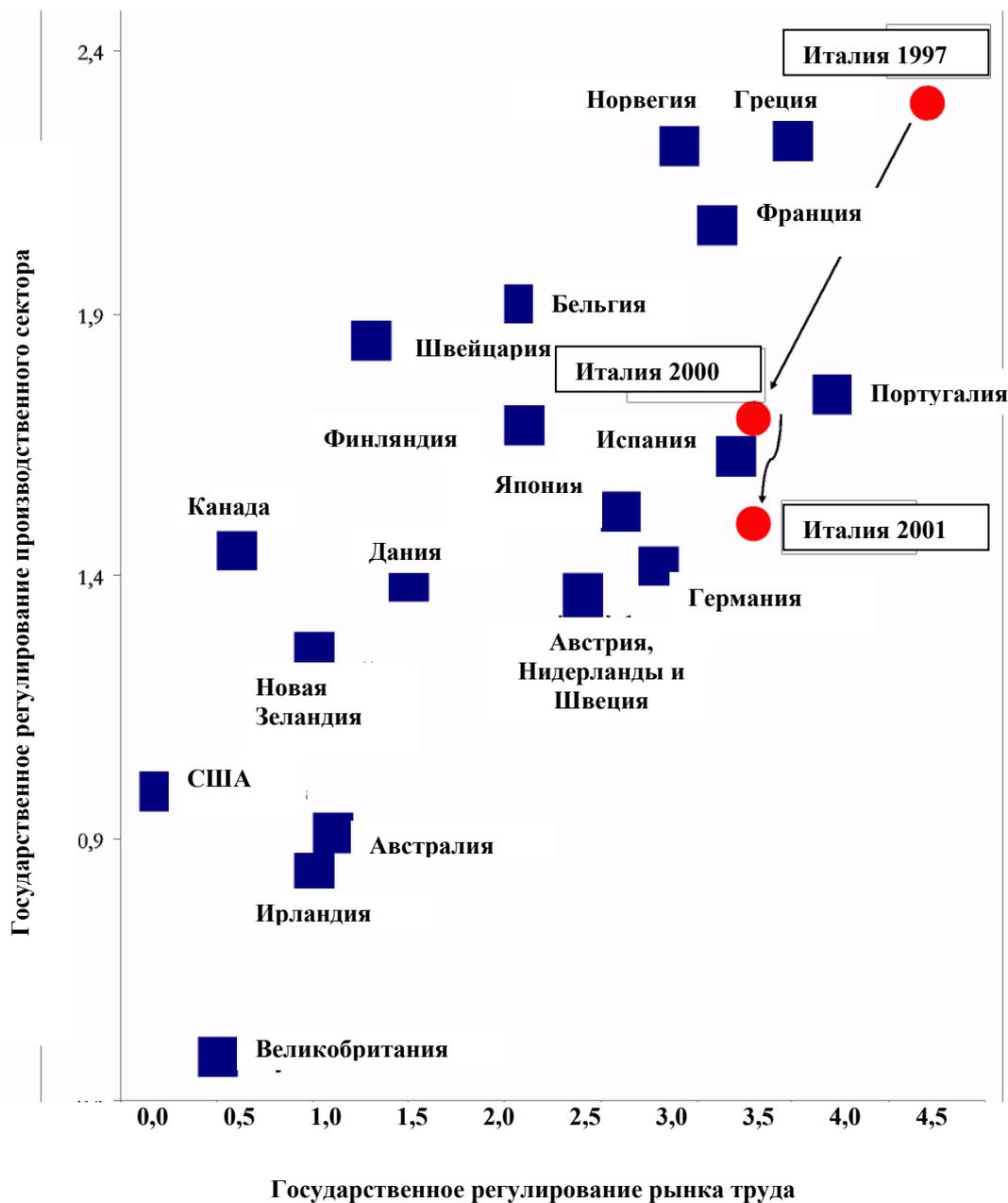


Таблица 13

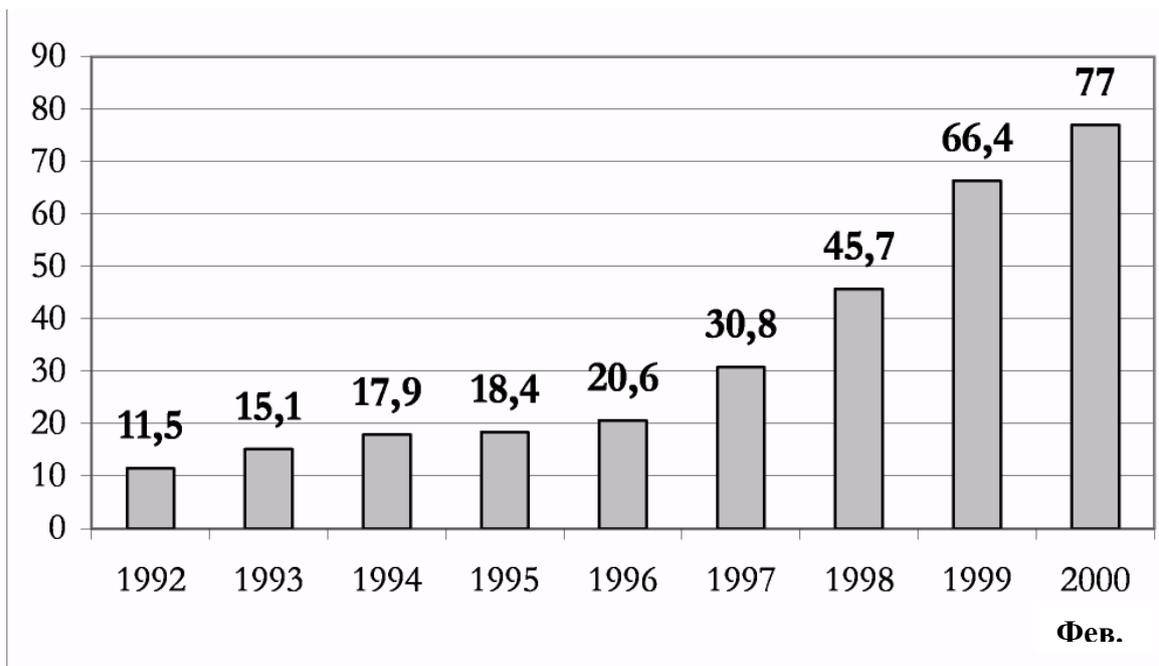
**Влияние регулирования на конкурентоспособность**  
**Большая конкурентоспособность**  
**(вниз налево)**

**Конкурентоспособность в странах членах ОЭСР**



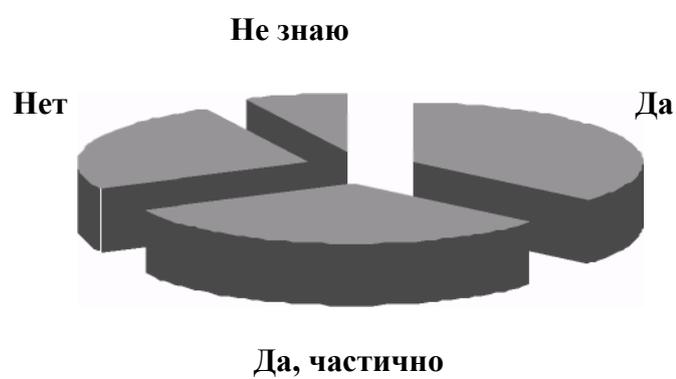
**Таблица 14**

**Капитализация биржи / 1992 – 2000**  
Программа по приватизации и либерализации экономики способствовала  
росту итальянского рынка акций



**Таблица 15**

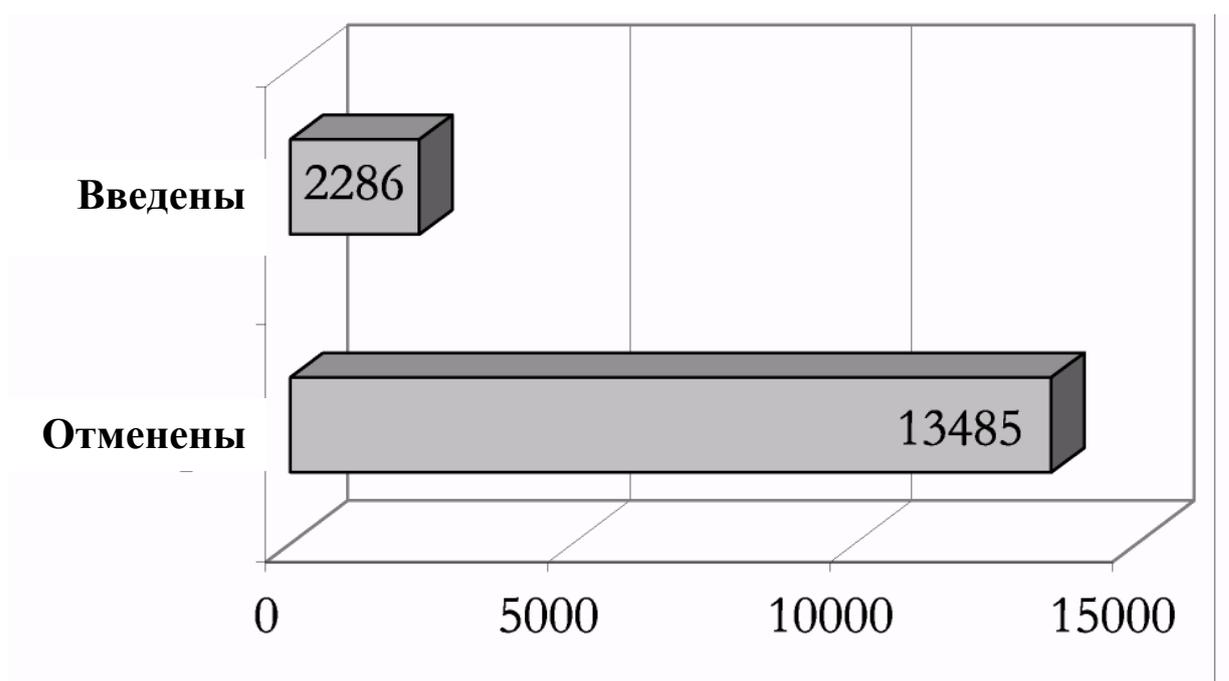
**Увеличили ли «Реформы Бассанини» эффективность работы местных органов власти?**



**Таблица 16**

**Упрощение законодательства: 1997 – 2000**

**Сокращение нормативной базы путём упрощения  
(количество статей)**



**Таблица 17**

**Упрощение 1997 – 2000  
процедуры, касающиеся создания предприятий**

