

раздо более давний процесс, оказывавший влияние на все президентство Барака Обамы. Президент Европейской комиссии Жан Клод Юнкер недавно заявил: «В течение последних десяти лет видно, что наши американские партнеры считают, будто бы на них слишком давит вес их богатых европейских союзников. У нас нет выбора, кроме как защищать наши собственные интересы на Ближнем Востоке, сохранять здоровый политический климат и торговые соглашения». Юнкер осмелился призвать европейцев преодолеть «натовские различия», содействовать большей политической и военной автономии Европейского Союза в макрорегионе MENA (Middle-East North-Africa).

Сейчас многие итальянские политики и экономисты с возрастающим интересом следят за деятельностью России в процессах на Средиземном море, видят в ее присутствии там гарант политической стабильности столь важного для Италии региона. Россия — это сила, которая может выступить в качестве противовеса США. Похожая ситуация была в начале XX века, тогда итальянское правительство считало, что владычество России в Средиземноморье предпочтительнее главенства Англии в этом регионе. Политика Москвы оценивается как ведущая к стабилизации международных отношений. Пока еще немногие готовы это признать, но из Москвы хорошо видно, что действия России в этом конфликте направлены на сохранение государственных структур и борьбу с терроризмом в Сирии. Наконец, весьма ценен разносторонний опыт России в достижении согласия с разными государствами, будь то Иран, Египет или Израиль. Средиземноморье всегда было местом встречи и культурного обмена, даже в XXI веке Италия — это мостик, соеди-

няющий западный мир и Европу, Африку и Восток, ислам и Евразию.

Андреа Картени, Джордано Мерликко
(исследовательский центр CEMAS — *Cooperazione con l'Eurasia, il Mediterraneo e l'Africa Sub-sahariana, Рим, Университет Сапиенца*).

Список использованной литературы:

- Abulafia D., *The great sea. A human history of the Mediterranean*, Oxford 2013
- Biagini A. — Motta G. (a cura di), *Il sistema Mediterraneo: radici storiche e culturali, specificità nazionali. Progetto strategico*, Consiglio Nazionale delle Ricerche — Comitato nazionale per le scienze storiche filosofiche e filologiche, Roma 1995
- Braudel F. (a cura di), *La Méditerranée. L'espace et l'histoire*, Paris 1985
- Braudel F. (a cura di), *La Méditerranée. Les hommes et l'heritage*, Paris 1986
- Braudel F., *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris 1949
- Canfora L., *Mediterraneo, una storia di conflitti. Della difficile unificazione politica del mare nostrum in età classica (e oggi?)*, Roma, 2016
- Chabod F., *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, Roma-Bari 1951
- Cont S.,: *"Gé-Politiké". Manuale di introduzione alla analisi geopolitica*, Roma 2016
- Matvejevic, P., *Mediteranski brevijar*, Zagreb 1987
- Motta G. (a cura di), *I turchi, il Mediterraneo e l'Europa*, Milano 1998
- Perrone N., *Enrico Mattei*, Bologna 2001
- Rodogno D.,: *Il nuovo ordine mediterraneo: le politiche di occupazione dell'Italia fascista in Europa, 1940-1943*, Torino 2003

Перевод Яны Богдановой

- Андреа Картени, Джордано Мерликко
- Перевод Яны Богдановой

Реформа государственной административной системы и политический строй Италии (2014–2016)

Даниель ПОММЬЕ ВИНЧЕЛЛИ

Истоки административной реформы

Начиная с предвыборной кампании (на первом этапе выборов в секретариат Демократической партии, проводившихся в декабре 2013 года), мэр Флоренции — кандидат Матто Ренци — уделил особое внимание теме реформ государственной административной системы. Уже в то время, в своих выступлениях он указывает

Таким образом, можно утверждать, что тема реформы управления в будущем станет центральной проблемой любого правительства. Вместе с тем, со стороны работников управленческого звена (в первую очередь, среди тех из них, кто принадлежит к так называемой «первой» категории) почти неизбежно следует ожидать целенаправленного противодействия данным мероприятиям.

на необходимость радикального упрощения административного механизма. Целей реформы, согласно предложению Ренци, главным образом, две: 1) административная система должна стать проще, чтобы способствовать привлечению инвестиций и восстановить уровень занятости; 2) административные решения должны быть более точными и прозрачными, так же как и использование государственных ресурсов, и всё это должно поддерживаться инновационными технологиями. Вот что писал об этом Маттео Ренци (тогда ещё будущий генеральный секретарь Демократической партии):

«Италия должна открыть для себя понятие простоты. Повсюду: в налоговой системе, которая мало понятна даже её служащим; в системе администрирования, ориентироваться в которой становится невозможно, даже самым хитроумным кабинетным начальникам; в нормативной системе, которая занимается такого рода законодательным производством, которое приводит к переполненным залам суда, куда то и дело приходят обжаловать решения. Простота, ясность, прозрачность. Это понятия, которыми злоупотребляют во время дебатов, но мало пользуются на практике. Цифровая революция и доступ к интернет-сети могут стать частью решения лишь при условии, что ход мысли государственных управляющих тоже изменит-

ся. Выставите онлайн все расходы государства и всех местных администраций, что позволит общественному мнению постоянно держать их под контролем.

Но, чтобы нам поверили, стоит начать с самих себя. С наших мэрий, наших администраций <...> Исходя из предпосылки, что государство проявляя заботу о своих гражданах, уважительно относится ко времени, затрачиваемому ими (например, не требуя дублировать документ, который уже имеется в ведении какого-то другого государственного органа). И создавая предпосылки для инвестиций иностранных компаний в Италию, потому что сегодняшняя неразбериха в нормативных актах, в бюрократическом аппарате, налоговой системе и эпически долго выносимые решения правосудия составляют первое препятствие для создания новых рабочих мест».

Выборы Ренци в секретари партии с явным отрывом от других кандидатов — Джузеппе Чивати и Джанни Куперло — продемонстрировали кризис исполнительной ветви власти во главе с заместителем секретаря Демократической партии Энрико Летта (занимавшего этот пост с апреля 2013 г., после переизбрания президента Республики Джорджо Наполитано). Через несколько месяцев ухудшение политических и межличностных отношений привело к разрыву с Летта, который ушёл в отставку в начале 2014 года. 22 февраля глава государства поручает Ренци сформировать новое правительство. С этой целью новоизбранный премьер-министр обращается к членам своего секретариата: так, Мария Елена Боски, которая на тот момент уже отвечала за реформы, становится министром парламентских связей и институциональных реформ; Федерика Могерини, занимавшаяся в секретариате международными отношениями, перенаправлена в Министерство иностранных дел, расположенное во дворце Фарнезина; а Марианна Мадия, ответственная за рабочий процесс и благосостояние, назначена министром «по упрощению» и главой общественной администрации.

Назначение Мадии, которая рука об руку работала с Ренци в первые месяцы обработки секре-

тариатом так называемых рабочих актов, обладает определённым политическим значением. С одной стороны, Ренци, ставя на место министра свою проверенную сотрудницу, хотел обозначить приоритеты своей политики (Мадии, к слову, 33 года), связанные с обновлением общественной администрации, куда назначаются молодые сотрудники. С другой стороны, фигура Мадии (которая в парламенте предыдущего созыва часто занималась вопросами, связанными с кратковременными контрактами, на которые берут молодых сотрудников, и незавершёнными тяжбами, открытыми по статье рабочего кодекса), безусловно, является лицом, внушающим доверие профсоюзам и всему сектору госслужащих.

Годы правления Берлускони, при котором министром общественной администрации и инноваций был Ренато Брунетта (проживавший во дворце Видони), характеризовались активным использованием со стороны политиков прозвища «лентяи» (в адрес административных служащих), что сформировало в общественном сознании отрицательный образ более чем трёх миллионов итальянских госслужащих. Брунетта оставил должность после отставки Берлускони в ноябре 2011 г. Его реформы практически полностью были направлены на реорганизацию государственной рабочей системы, а не на нужды граждан, и в значительной степени не были доведены до этапа фактической их реализации. Добавления со стороны технического специалиста Филиппо Патрони Гриффи (правительство Монти) и депутата от союза Демокристов и центристов Джампьеро Д'Алиа (правительство Летта) не придали решающего толчка реформам общественной администрации, даже по сравнению с годами правления Брунетты. Ожидания же, однако, велики, как и среди общественности, так и в госсекторе: от деятельности Ренци и Мадии ждут результатов. В программной речи на получение вотума доверия от палаты депутатов Ренци вернулся к теме государственного администрирования. Рядом с уже известными аргументами о прозрачности решений и введении инновационных технологий, появляется также тема реформы госуправления: «Страна не должна бояться — я подчёркиваю — по-новому строить отношения с системой государственной

администрации. ...Другими словами, я полагаю, что настал момент громко заявить, что сильная политика заключается в том, чтобы чётко определить роль управляющего в конкретных временных рамках, при том, что — располагая такими правами — этот служащий не может бессрочно занимать какую бы то ни было государственную должность и (вне зависимости от политической конъюнктуры) обладать прерогативой несменяемости. ...Кроме того, нам необходимо найти в себе смелость выставлять в Интернете на всеобщее обозрение информацию о том, на что потрачен каждый цент из государственного бюджета, — таким образом, чтобы абсолютно каждый гражданин Италии смог бы иметь об этом ясное представление. Таким образом мы сможем создать прорыв в отношениях между населением и государственной администрацией, так что любой гражданин сможет в любое время проверить любое действие, совершённое его прямым представителем во власти».

Таким образом, можно утверждать, что тема реформы управления в будущем станет центральной проблемой любого правительства. Вместе с тем, со стороны работников управленческого звена (в первую очередь, среди тех из них, кто принадлежит к так называемой «первой» категории) почти неизбежно следует ожидать целенаправленного противодействия данным мероприятиям.

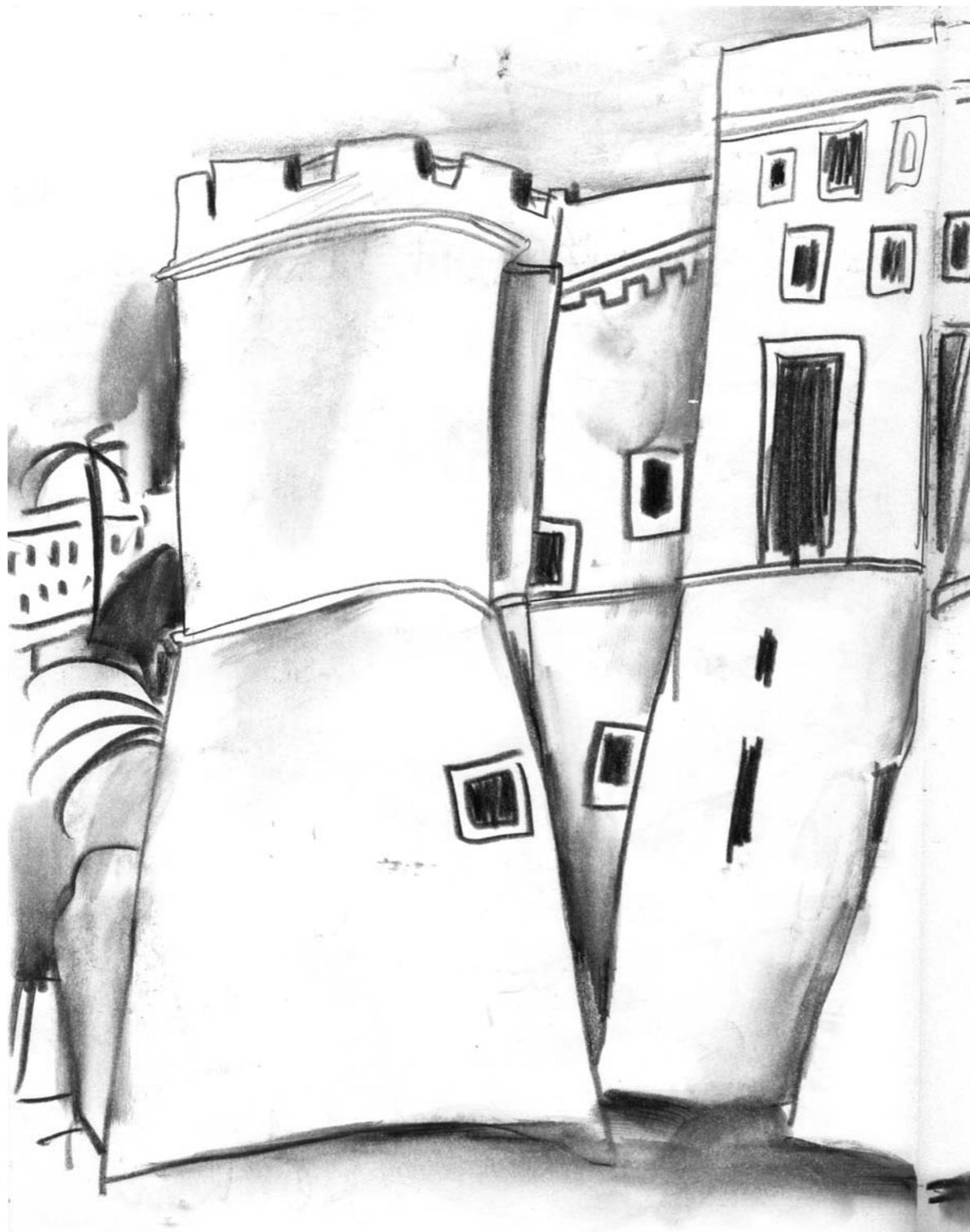
Основополагающие линии и государственная консультация

В последующие месяцы поведение правительства кажется более ясным и чётким. В начале апреля Мадия презентует основополагающие инструкции парламентским комиссиям, и 30 апреля Совет министров формулирует и оглашает главное направление реформ. В своём выступлении Мадия выделила шесть главных целей: 1) упрощение нормативных актов с особым вниманием к фазе их воплощения в жизнь в соответствии с региональными и местными соглашениями и в совокупности с крупными инвестициями для достижения прозрачности системы и создания цифрового документа с повест-

кой дня; 2) обновление поколений в государственном секторе занятости и труда и решение вопроса о наборе новых сотрудников (поскольку зачастую официальные победители конкурсов на занятие государственных должностей не были на них зачислены либо получали их на временной основе; 3) проведение радикальной реформы в секторе госуправления, с тем, чтобы единственным условием карьерного роста работника или занятия им конкретной должности обуславливалось исключительно результатами его деятельности; 4) распространение на государственный сектор законодательства о соответствии продолжительности рабочего стажа (перед выходом на пенсию) общей продолжительности жизни; 5) придание новых импульсов процессу перераспределения государственных расходов; и наконец, б) участие и поддержка со стороны Национального антикоррупционного комитета во главе с судьей-магистратом Раффаэле Кантоне.

В конце апреля 2014 г. Совет министров представляет Парламенту полный и пакет реформ, где наряду с (вышеизложенными) основными направлениями, подробно описаны ещё 44 пункта, сгруппированные по трём темам: 1) изменения начинаются благодаря усилению людей (человеческие ресурсы в госадминистрации); 2) следует урезать лишние расходы и реорганизовать администрацию; 3) сроки исполнения должны быть известны всем (реализация прозрачности осуществляемых мер). Отдельным пунктом декларируется упрощение и перевод в цифровой формат всех госуслуг. Что касается кадровых ресурсов, то принятые меры должны развиваться в русле отмены традиции передачи рабочего места по родственным связям, а также быть направлены на лимитирование размера заработной платы государственных управляющих (вплоть до отмены возможности занимать должность, лишь дожидаясь выхода на пенсию).

Второй блок предложений посвящён административной реорганизации: сокращению трат, ненужным закупкам и их рационализации, законам, применяемым к самому себе, уплотнению общественных организаций, а также (в последнюю очередь) — вопросам инновации (открытые даты, прозрачность, единый пин-код, внутренний обмен дан-



© Рисунок Валерия Сировского

ными между банками, стандартизация и упрощение бланков, связанных со строительным и экологическим сектором). Правительство экспериментирует с этой операцией, подготавливает новую возможность достижения общего соглашения. 44 пункта выставлены на обсуждение между госслужащими и гражданами, которые на адрес электронной почты rivoluzione@governo.it могут высылать свои комментарии, критические замечания и альтернативные предложения по всем или конкретным пунктам.

Эксперимент с консультированием был необходим, согласно намерениям премьер-министра и правительства, не только для преодоления (или изменения масштабов) отношений, традиционно сложившихся с организациями «среднего» уровня (такими, как профсоюзы или ассоциации по категориям), но также чтобы напрямую контактировать с социальными группами, состав которых усложняется и множится и которые пользуются новейшими технологиями — для получения информации и участия в общественных мероприятиях.

Поскольку политический курс правительства Ренци (т.е. предложенный им проект, получивший название «национального») необходимо конкретизировать в прямом диалоге с общественным мнением, чтобы он, преодолев традиционные классовые условности, оказался привлекательным и для приверженцев «умеренных», и для так называемых «исключённых» из традиционного политического представительства (т.е. молодёжь, временные работники, индивидуальные предприниматели и т.д.).

Как писала сама Мадия в ноябре 2014 г., комментируя одно из мероприятий: *«Неверно будет думать, что попытка диалога с гражданами приравнивается к желанию “перевернуть вверх дном” профсоюзные устои и отказать в признании роли традиционных форм представительства. Роль профсоюзов и других промежуточных звеньев оказывается основополагающей, а регулярно высказываемые ими критические идеи приносят ощутимую пользу».*

На адрес электронной почты rivoluzione@governo.it поступает около 40 тысяч писем, которые невозможно прочитать и обработать традиционными методами. Благодаря сотрудничеству между

Департаментом общественного функционирования президента, Советом министров и Римским университетом «La Sapienza», для чтения писем применяется технология *text mining*, которая, используя статистические алгоритмы, позволила разбирать и классифицировать полученные сообщения согласно их соответствию вопросам реформы и выраженному мнению участников. Не считая обращений, полученных, главным образом, от профсоюзных организаций (около 10 тысяч писем с обозначенной темой «Ренци, продли мой контракт»: т.е. по поводу оформления рабочих контрактов для занятых в госсфере), общий анализ личных сообщений показывает в целом положительное отношение к обозначенным 44 пунктам.

Позитивные комментарии в отношении реформ превышают соотношение 4:1 по сравнению с негативными отзывами, причём положительные оценки характеризует мнение жителей, преимущественно, центра и севера страны (в основном, по вопросам, касающимся технологических инноваций и упрощения административной системы); женщины, проживающие тоже, в основном, в центре и на севере, позитивно оценивают призыв к смене поколений на рабочих местах в госсфере и переоценку соотношения общей продолжительности жизни и требуемых лет работы.

Некоторые из рекомендаций, полученных по электронной почте, были реализованы правительством: к примеру, отказ от повторной авторизации, необходимой для объявления конкурса на замещение должности (при приеме на работу новых сотрудников), поскольку пауза между двумя авторизующими процедурами часто затягивалась настолько, что победители не попадали на выигранное ими же место, не успевая пройти вторую (обязательную до того) процедуру утверждения.

Законодательная инициатива правительства

По завершении консультационной фазы — и как раз в тот самый момент, когда правительство Ренци получило максимум голосов, — по случаю выборов

в Европарламент в июне 2014 г. правительство начинает разворачивать свою законодательную деятельность. Запускается закон-декрет 90/2014, содержащий набор наиболее срочных подготовительных мер для заключительного этапа реформы.

Закон-декрет предусматривает запрет на приём на оплачиваемые должности руководящего характера лиц, которые уже вышли на пенсию, отказ от содержания на службе персонала, чей возраст превышает пенсионный возраст, а также сокращение обязательного взноса в Торговую палату и в организацию по вопросам разрешения конфликтов с профсоюзами, оплачиваемых в Госадминистрации.

В этот контекст вписываются и другие меры по сокращению неоправданных трат, призыв к моральному подходу в реализации поставленных целей: так, в частности, под этим углом зрения было осуществлено изменение максимальной годовой заработной платы в 240 тысяч евро (без учёта налогов) для любого работника в госсекторе, ограничение использования так называемых «голубых машин», перевозящих госчиновников, и ряд других.

Кроме того, упрощаются процедуры мобильности персонала для повышения эффективности труда (речь идёт о перемене места работы и переводе в иные госучреждения — в обязательном порядке или по собственному желанию — исторически всегда затрудняемые самими же администрациями). Благодаря новым возможностям инспекционного и превентивного характера оптимизирована деятельность Национального антикоррупционного комитета (ANAC), ныне возглавляемого Раффаэле Кантоне.

В ведении ANAC находились также работы по подряду для завершения строительства Всемирной выставки ЭКСПО в Милане (прошла годом позже). Именно благодаря ЭКСПО, впоследствии был запущен «пионерский» проект для демонстрации прозрачности трат правительства, что станет существенной частью закона-декрета. На сайте «Open Exro», реализованном по инициативе журналиста Риккардо Луна (прозванного впоследствии «цифровым чемпионом» итальянского правительства), выкладываются в сеть в понятной для всех

форме все затраты и платежи, относящиеся к ЭКСПО в Милане.

Правительство и впредь предполагает работать по этой модели — с учётом международного опыта (приводя в пример британскую разработку «*wheredoesmymoneygo*») используя его применительно и к другим государственным мероприятиям, в соответствии с предписаниями для всех администраций (в том числе и местных), а именно: выставлять онлайн, в единой форме, все затратные части бюджетов. В кратчайшие сроки были реализованы и другие сайты системы Open, среди которых — сайт госадминистрации, содержащий все её траты любого назначения за каждый месяц пребывания у власти (*soldipubblici.it*) и реализованный благодаря базе данных (*Siope*), созданной Главной государственной бухгалтерией.

Операция по созданию сайтов *Open* позволила Италии подняться в следующем году в мировом рейтинге по прозрачности и борьбе с коррупцией.

Тема реформы госадминистрации не поляризует отношения между политическими силами, не противоречит ни реформистскому закону о выборах (конституционная реформа), ни закону о бюджете. Закон о стабильности 2015 г., одобренный в декабре 2014 г., содержит некоторые новые элементы, дополняющие основное содержание реформ. Таким образом, реализация на практике закона Делрио (56/2014), упразднившего многие структуры провинциальных политических представительств и сократившего их административные функции (провинциальные и городские структуры теперь отвечают за большую территорию), кроме того, пролила свет и на многие проблемы, в частности, на излишек персонала в администрациях провинций.

Правительство же, со своей стороны, во избежание увольнения персонала, работающего на государственных должностях на постоянном контракте, запускает двухгодичную процедуру по переводу госслужащих на новые рабочие места того же уровня (но в других местных организациях). Этот процесс затрагивает 20 тысяч работников госадминистраций, территориальных и государственных ведомств, школьных и университетских организа-

ций. Эта сама по себе долгая и сложная процедура касается и других приватизированных структур и уплотненных за последнее время организаций, таких как, например, Итальянский Красный крест, Государственная организация по вопросам туризма и Государственный Союз лесной полиции (которым лишь в конце 2016 года удалось распределить по рабочим местам весь свой персонал).

Чтобы не выйти за рамки выделенных на это средств, на два года блокируется приём на новые рабочие места в местные организации, хотя ранее уже были наложены ограничения и на переводы с должности на должность среди госперсонала (на 25% до 2018 года). С одной стороны, правительству удаётся предотвратить потенциально имеющий разрушительные последствия социальный конфликт с работниками и профсоюзными организациями (это был бы первый случай массового увольнения в итальянском госсекторе), но с другой — ослабляется проект преемственности поколений, который правительство уже начало продвигать в первые месяцы своей работы.

В то время на многих итальянских территориях и в основных секторах были сильные ожидания найти работу в госадминистрации. Симптоматично то, что в атмосфере этих ожиданий (позже прозванных «провокационными»), возникшей благодаря действиям губернатора региона Кампани — Винченцо Де Лука, который в ноябре 2016 г. запросил у правительства средства для принятия на работу в местные госучреждения 20 тысяч молодых работников.

Начиная ещё с 90-х годов — в местных администрациях активно практикуется принятие на работу по кратковременному контракту или проведение конкурсов, победителей которых так и не принимают на работу, в то время как другие десятки тысяч претендентов пытаются напрямую получить желанное место.

За последние годы достойных кандидатов на участие в конкурсах становится всё больше, и они выступают как организованная сила, которую через комитеты и социальные сети поддерживают политики разных направлений, делающих ставку на результаты будущих выборов.

В декабре 2016 г. такие кандидаты одерживают частичную победу — вступает в силу декрет под названием «тысяча продлений», предусматривающий ещё одно продление действия конкурсных градационных таблиц, срок которых отныне уже не ограничен временными рамками (как это было в своё время предписано декретом 101/2013). Таким образом, с 2015 года вновь откладывается исполнение проектов по возрастному обновлению работников и акцент переносится на другие моменты, указанные в законе-декрете, как-то: прозрачность данных; перевод данных в цифровой формат; упрощение и ускорение административных процедур и т. д.

Позиции парламентских групп в отношении комплекса предложенных правительством реформ, сформулированных Мадией, остаются без изменений. Иными словами, наблюдается полная поддержка со стороны большинства парламентариев, хотя и ощущается нехватка определённой расстановки акцентов в самих партиях большинства и между ними. Оппозиция в этот период также придерживается подобных позиций. Позицию правоцентристов озвучивает лидер партии «Форца Италия», бывший министр Брунетта, подчёркивая, что все позитивные предложения программы Мадии — лишь жалкое подобие реформ, разработанных (и частично введённых) его правительством; поэтому все прочие предложения вводить не имеет смысла, если это вообще не нанесёт вреда.

Политическое движение «Пять звёзд» критически относится к программам правительства Ренци. Однако в отношении предложенных реформ госадминистрации его политика отличается размытостью критериев их оценки: хотя в целом, тема госадминистрации не является центральной в программе партии Беппо Грилло, позиции его партии сильно варьируются в зависимости от содержания предлагаемых правительством мер. Так, если темы, связанные с человеческими ресурсами (конкурсы, наём на работу, сокращение корпуса полиции) подвергаются критике, то проблемы, связанные с сервисом для граждан или морализаторскими характеристиками администрации (создание единого номера для чрезвычайных ситуаций, отзыв управляющих, обвинённых в растрате бюджетных средств и т.д.),

в целом не противоречат требованиям, выдвинутым движением по тем же пунктам.

Многие предложения движения «Пять звёзд», направленные на улучшение ситуации в данном секторе реформ, были приняты правительством. В целом же как раз по данному вопросу парламентские группы (как большинства, так и оппозиционного меньшинства) более склонны к диалогу, чем в дебатах по многим другим темам.

Доказательством этому служит тот факт, что закон-декрет — центральное звено законодательной инициативы Мадии — одна из немногих системных реформ правительства, которой не потребовалось вотума доверия; реформа была принята Сенатом в первом чтении, благодаря «помощи» парламентской оппозиции, многие члены которой оставались в зале в ходе голосования, что и позволило достичь необходимого «большинства» голосов присутствующих.

Содержание реформы и перспективы

Закон-декрет приводит в действие законодательные установки так называемых «срочных мер». Другими словами, это позволяет осуществить инновации, не отяжеляя нормативную систему новыми юридическими оговорками, что существенно облегчает и упрощает их реализацию.

Как пишет начальник законодательного офиса Министра по упрощению и госадминистрации: «Мы хотим не добавить ещё один элемент мозаики, а пересмотреть её композицию в целом. Дел много, и все они важные, среди них: организация работы председателя Совета министров и министерств, периферийных администраций, иных государственных структур, компаний, получающих государственную поддержку, торговых палат, полицейских учреждений, оптимизация рабочих отношений между служащими и самого административного процесса в центре и на местах, самозащита, прозрачность действий администраций и перевод их деятельности в цифровой формат».

По широте сферы применения действия закон можно, наверное, сравнить с реформаторским

процессом девяностых годов, от которого в новую эпоху перешли некоторые темы (такие как либерализация, упрощение, уплотнение офисов на периферии), кроме того, этот процесс резко отличается от секторальных реформ последних пяти лет.

Затрагивая обширные и сложные сферы деятельности, закон активно опирается на законодательные декреты. Из его 21 статьи (кроме последних двух, содержащих гарантийные пункты об особых автономиях и государственных финансах) 13 содержат законодательные декреты (некоторые из статей «многофункциональны», т.е. опираются на целый ряд таких постановлений: например, одна из них касается административной организации, другая определяет принципы и общие директивные критерии для разных декретов, третья — регламентирует перевод из законодательной сферы в административную и т.д.).

С другой стороны, пока что разговор идёт о пересмотре уже существующих дисциплин, и почти все статьи действуют (или наделяют правительство полномочиями для действия) без ввода новых и самостоятельных нормативных связей, а обновляя и кодифицируя уже вступившие в силу законы.»

По завершении парламентских дебатов в 2016 году — открывается процедура по редактированию и одобрению законодательных декретов, приводящих в действие парламентский декрет. Процесс по декретам представляется долгим и сложным, поскольку требует вовлечения многих действующих лиц и организаций, помимо правительства и парламента.

Закон 124 содержит декреты о так называемом «цифровом гражданстве», о совокупности госуслуг, об упрощении и ускорении административного процесса, о пересмотре авторизованных процедур, о прозрачности и борьбе с коррупцией, об организации государственных и общественных представительств, о сокращении числа торговых палат, о научных государственных центрах, о сокращении числа полицейских (Государственная лесная полиция объединяется с карабинерами). Данный закон также назначает, согласно государственной процедуре, директоров медицинских госцентров по оказанию услуг населению, сокращает количество компаний,

получающих государственную субсидию, определяет принцип неразглашения информации между администрациями, определяет степень самозащиты администраций, создаёт единый текст о работе на государственных должностях.

Особого внимания заслуживает декрет о прозрачности, который вводит в итальянское законодательство подход, основанный на принципе свободы информационных актов (*Freedom of information act*), который уже действует в странах англосаксонского мира и в Северной Европе.

Благодаря этому закону при запросе на доступ к любым документам (включая государственные) со стороны граждан отменяется обязательное наличие непосредственного интереса от того, кто делает этот запрос, как это было предусмотрено законом 241/1990 об административной процедуре. Скажем, предыдущее законодательство гарантировало доступ к результатам (актам экзаменационных комиссий) проведённых государственных конкурсов лишь самим участникам этих конкурсов. А с подходом, основанным на принципе свободы информационных актов, запросить эти самые акты и получить доступ к любой конкурсной процедуре, проведённой в Италии, могут также и ассоциации или интересующиеся ими граждане (в целях учёбы или проверки).

Первая серия декретов была проведена и одобрена в период с января по июль 2016 года, вторая — начиная с лета и до конца года, в то время как сроки урегулирования единого текста о государственной службе и об административной реорганизации Государства и государственных общественных представительств заканчивались в первой половине 2017 года.

Многочисленные случаи отсутствия госслужащих на рабочих местах, о чём так активно говорилось в информационных источниках (о так называемых «хитрецах с проходными карточками»), послужили поводом ввести в единый текст предварительное уточнение. Данные меры дисциплинарного характера применяются по отношению к тем, кто на рабочем месте фальсифицирует обманным и нелегальным способом своё присутствие. Предвидится, что сотрудник, которого таким образом застали за нарушением с неопровержимыми дока-

зательствами, носящими видео- или информационный формат, моментально отстраняется от должности без дальнейшего получения заработной платы и может быть уволен в течение тридцати дней (под уголовную или государственную ответственность руководителя).

В течение 2016 года деятельность министра Мадии и департамента по общественным функциям распределяется в двух областях, которые тоже связаны с реформой, но имеют более широкую сферу приложения. Так, исходя из содержания статьи 1 закона-декрета о цифровом оформлении гражданства, вводится государственная система цифровой идентификации личности: то есть общий пин-код, который позволяет осуществлять единый доступ ко всем услугам госадминистрации.

В конце 2016 г. было роздано 900 тысяч идентификационных кодов на более чем 4 тысячам услуг. Уникальность итальянской модели, по сравнению с опытом других европейских стран, заключается в том, что эта услуга совершенно бесплатна как для самих граждан, так и для государственного бюджета.

Затраты, по крайней мере на первые два года, полностью легли на плечи частных провайдеров, которые могут делать ставку на количество клиентов, запрашивающих единый идентифицирующий пин-код.

Между тем, начиная с августа 2015 г., принимается за работу комиссар по приведению в действие цифровой повестки дня — Диего Пьячентини, который уже на тот момент являлся директором-распорядителем платформы e-commerce Amazon.

В цифровой версии повестки дня в 2015 и 2016 годах получили развитие другие проекты, как то: Государственный Загс для резидентов, где будут объединены в единой базе данных восемь тысяч местных итальянских загсов. В Италии также была обновлена международная система прозрачности, благодаря применению очень подробного плана «Open Government Partnership», по которому в Париже в декабре 2016 г. была проведена специальная встреча. Другая важная цель — это тема заключения рабочих контрактов в госсекторе. Правительство приводит в исполнение закон Брунетты

о сокращении секторов для заключения контрактов с двенадцати до четырёх.

Однако план реформы Мадии, безусловно, был ослаблен решением Конституционного суда от 9 ноября, оглашенным лишь в конце месяца. По запросу региона Венето, который оспаривает реформу о процедуре назначения директоров медицинских центров для населения, Конституционный суд не проводит далее закон-декрет в той его части, которая касается мнения регионов относительно их собственных интересов: более не идёт речи о договорённости или единодушии регионов. На практике это решение Конституционного суда (нынешним разделением компетенций), хотя его можно считать «эволюционным» по сравнению с предыдущими, — позволяет отменить принятие декрета Парламентом при несогласии всего лишь одного региона.

Кроме того, оно затрагивает также четыре других декрета: реформу об управлении, единый текст о государственной службе (а значит, и декрет об отсутствующих сотрудниках на рабочих местах), декрет о компаниях, которым государство оказывает помощь и о местных государственных услугах.

Хотя уже изданные и действующие декреты остаются в силе и правительство может внести поправки (начиная с попытки найти согласие между всеми регионами), окончание срока действия декрета приводит к фактической невозможности реализации декретов о реформе управления и о местных госуслугах. Решение Конституционного суда, оглашённое 4 декабря, было использовано премьером Ренци и министром Мадия именно для того, чтобы усилить понимание необходимости пересмотра Конституции.

В проекте конституционной реформы, окончательно одобренном правительством в апреле 2016 г., компетенции Государственного Совета регионов (во время которого запрашивается единогласное решение со стороны региональных правительств) пред-

лагается передать Сенату автономий, который сможет выносить решение по праву большинства.

Итоги референдума поставили точку в данном вопросе, и вряд ли правительство Джентилони, при котором Мадия сохранила за собой место в госадминистрации, найдет время и политическую волю, чтобы заново представить две части реформы (у которой уже истёк срок исполнения) посредством обычных законопроектов.

И в заключение несколько рассуждений.

Бюджет реформы Госадминистрации — соответствующий. Были реализованы важные реформы, как механизм сокращения помощи компаниям, принцип «свободы государственных актов», новый совет по вопросам услуг, который должен упростить жизнь компаний, делающих инвестиции (совещания по услугам раньше перед проведением реформ длились годами). Более того, очень эффективно были проведены некоторые сложные ходы: начиная с программы мобильности 20 тысяч ожидающих госработников, выполненной в очень сложных с нормативной точки зрения условиях, и, заканчивая достижением соглашения экономической части по контрактам со всеми конфедерационными профсоюзами. Конечно, изначально это не предусматривалось, и из-за ограничений бюджета цель «эстафеты» поколений и реформы, касающейся найма новых работников (смещено в редакцию нового единого текста) и эффекта упрощения, ещё не были в полной мере ощутимы гражданами и компаниями.

Несмотря на общее согласие, стоит подчеркнуть, что реформа госадминистрации встречает сопротивление — в первую очередь, со стороны тех, кого больше всего это затрагивает (управляющие, обладающие характеристиками и опытом, позволяющими пройти государственные конкурсы, секретари муниципалитетов, представители Государственной лесной полиции), а не среди традиционных политических сил.

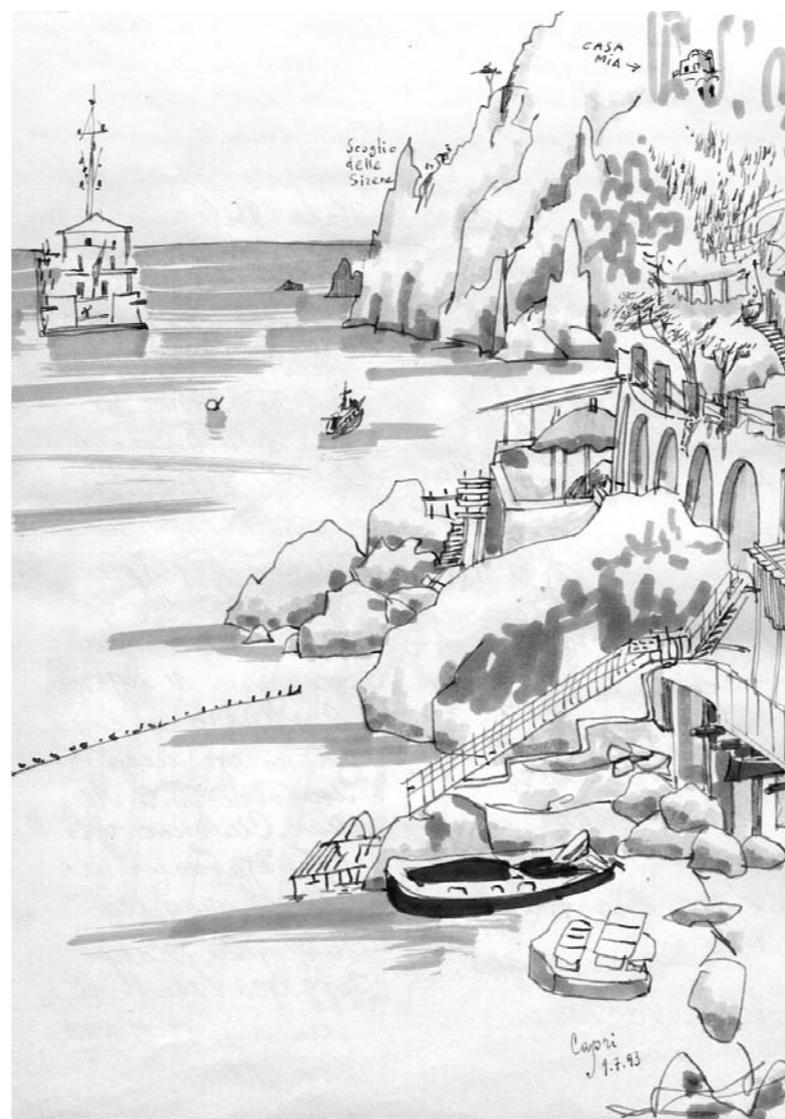
Перевод с итальянского
Элеоноры Малыхиной-Акуиланти

© Даниель Помье Винчелли
© Перевод Элеоноры Малыхиной-Акуиланти

© Рисунок Валерия Стреловского

ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫЕ МИГРАЦИИ. Итальянский сценарий: сила и слабость

Валентина ГРАССИ



Транснациональные миграции современности — феномен глобального масштаба, так или иначе охватывающий все континенты нашей планеты. По данным докладов ООН о международной миграции, на конец 2015 г. в мире зафиксировано около 244 млн. мигрантов, при общей численности населения почти 7,2 млрд. Причём за 15 лет, с 2000 по 2015 г., показатель глобальной миграции увеличился более чем на 40%. На Европейском континенте отмечается наибольшее присутствие иммигрантов — 76 млн. человек. Италия насчитывает 5,8 млн., что составляет около 10% от общего числа резидентов. Таким образом, даже весьма приблизительные подсчеты позволяют заключить, что

ЖИЗНЬ: ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА, СОЦИУМ