# Государственная служба в Италии

В Италии существует хорошо налаженный и отрегулированный государственный и административный аппарат, который функционирует, как правило, независимо от смены власти.

Хотя формально все, кто работает в государственном секторе, могли бы признаваться государственными служащими, на деле проводится довольно четкое размежевание между работниками государственных предприятий и служащими. Правовое положение последних регулируется специальными нормативными актами. В частности, в конституции прямо сказано, что к государственным служащим относятся только те, кто работает в системе государственной администрации. Именно конституция и является основным актом, определяющим роль и место государственных служащих в системе административно-правовых институтов. Согласно конституции, государственные служащие находятся исключительно на службе народу.

В Италии (как, впрочем, и в других странах Запада) четко разграничивают политические и чиновничьи должности на госслужбе. Так, например, министры, вице-министры, их советники - это посты политические и поэтому они подлежат смене вместе с правительством. Более низкие должности - это и есть собственно служащие, которые теоретически должны быть аполитичными; их положение относительно стабильно, т. к. их увольняют только в случае серьезных проступков. Таким образом, в Италии госслужба и политическая власть отделены друг от друга, хотя отбор чиновников самого высокого уровня осуществляется, разумеется, политической властью. Правда, хотя в каждом конкретном ведомстве бюрократическая машина формально подчиняется министру, на практике она нередко играет самостоятельную роль, т. к. на пост министра обычно назначается политический деятель, а не специалист в той или иной области. Он не может проявлять самостоятельности без своих советников из аппарата, обладающих профессиональным мастерством и специальными знаниями. Иногда бюрократический аппарат даже подталкивает деятельность министра в нужном ему направлении, оказывая огромное влияние на процесс принятия решений. Кроме того, бюрократия имеет возможность наполнять конкретным содержанием те законы, которые одобрены парламентом в самых общих чертах. В случае необходимости используются также различные отсрочки, ссылки на отсутствие порядка применения и другие методы проволочек.

Государственные служащие делятся на постоянных (или кадровых), которых в общем числе служащих примерно три четверти, и непостоянных (или служащих по соглашению), составляющих четверть всего персонала работников госаппарата. Все кадровые служащие, т. е. чиновники, делятся на пять составов: администраторы, специалисты, исполнительский, вспомогательный и специальный составы.

К администраторам относятся руководящие чиновники с административными функциями. К числу специалистов принадлежит целый ряд самых различных служащих: научные работники, инженерно-технический состав, эксперты, переводчики, землеустроители, консультанты, библиотечные служащие, бухгалтеры и т. д. В исполнительский состав входят помощники, делопроизводители, инспекторы, хозяйственные, складские и т. п. служащие. К вспомогательному составу принадлежат регистраторы, техники, охранники, мелкие служащие по поручению. В специальный состав включены некоторые категории периферийных служащих трех министерств - внутренних дел, финансов и казначейства: начальники спецслужб, инспектора, надзиратели, ревизоры и т. д.

Кадровые служащие получают классные чины. В целом для служащих установлено восемь уровней профессиональной квалификации. Для занятия должностей, соответствующих пятому или шестому уровням, необходим диплом о среднем образовании. Для седьмого и восьмого уровней требуется, как минимум, диплом о высшем образовании. Кроме того, для работников руководящего звена предусмотрено еще три уровня - первый, средний и высший.

Конституцией закреплено равное право граждан обоего пола на одинаковых уровнях поступать на государственную службу и занимать выборные должности. Конституция допускает, однако, ограничение права принадлежности к политическим партиям для судей, кадровых военных действительной службы, должностных лиц и агентов полиции, дипломатов и консульских представителей за границей.

Замещение должностей государственных служащих происходит или путем назначения по усмотрению администрации, или в результате конкурсов, на которых изучаются документы кандидатов, проводятся собеседования и нередко экзамены. Как и во многих других странах, в Италии ведомства самостоятельно проводят набор своих служащих. В министерствах, например, для каждого экзамена создаются свои экзаменационные комиссии.

Конкурсные экзамены, приспособленные к программам соответствующих факультетов университета, проводятся письменно и устно. Письменные применяются большей частью к административному и исполнительскому составам, а устные - к специалистам. Почти по всем основным составам чиновников большая часть экзаменов падает на правовые науки.

В каждом министерстве функционирует так называемый Административный совет, состоящий из начальников управлений министерства и возглавляемый статс-секретарем или министром. Эта коллегия, созываемая не реже одного раза в месяц, решает вопросы о кадрах и структуре штатов по управлениям, принимает решения по конкурсному отбору на вакантные должности (обычно решается вопрос о выборе одного из трех первых, прошедших по конкурсу). Решения принимаются большинством голосов. И еще одна задача стоит перед Административными советами министерств - развитие инициативы сотрудников данного ведомства. С этой целью лицам, вносящим рационализаторские предложения, выдаются по постановлению совета так называемые стимулирующие премии.

В законе о государственной службе от 29 марта 1983 г. названы следующие <непременные качества>, которыми должен обладать любой государственный чиновник: верность нации, осуществление своих функций беспристрастно и исключительно в общих интересах, соблюдение служебной тайны и подчиненности. К служащим и их руководителям, пренебрегающим своими обязанностями, могут применяться различные дисциплинарные санкции. В то же время служащие имеют право на сохранение своего рабочего места, на продвижение по службе.

Для определения зарплаты по должности в бюджетных учреждениях действует очень подробная тарификация, в связи с чем в системе государственного управления Италии насчитывается 60 тарифных разрядов (в частном секторе все тарифные колебания укладываются в пределах дюжины). В основе тарификации лежит совокупность целого ряда условий: потребность в специальных знаниях, необходимость длительного совершенствования на данной работе, государственная важность поста, степень его ответственности и т. д. С учетом выслуги лет служащим каждые два года увеличиваются дополнительные выплаты, начиная с 8%, а затем на 2,5% (в результате в течение 16 лет зарплата увеличивается на 64%). Пенсия за выслугу лет выплачивается после достижения 60-летнего возраста и не должна превышать 72% последнего заработка. Государственный служащий не вправе получать другие доходы, кроме зарплаты в данном учреждении. Это не распространяется на акции, которые в силу их безымянности крайне трудно контролировать. Совместительство, как правило, не разрешается (исключение делается для преподавателей университетов, научных работников, врачей и представителей некоторых других специальностей).

При совете министров создан специальный департамент государственной деятельности, который ведет реестр служащих государственных и международных организаций, координирует управленческую деятельность и контролирует ее эффективность. Этот департамент также выявляет потребность в кадрах для государственной службы и планирует их подбор. Что касается местных органов власти, то большинство служащих низового звена попадает в них непосредственно после окончания средней школы, но уже с самого начала работы они проходят подготовку, ориентированную на практическую деятельность. Как правило, руководящие кадры выдвигаются из числа тех, кто начинал свою карьеру в местных органах управления.

Общепринятые нормы по подготовке управленческого аппарата в Италии только складываются. Большинство высших функционеров готовят университеты, в особенности - юридические факультеты. Кадровое пополнение обеспечивают также ведущие высшие учебные заведения и научные институты, подчиненные тем или иным министерствам. Вообще каждая ведомственная администрация, как уже указывалось, стремится готовить собственные кадры: обычно те, кого специально готовят к работе в административном аппарате, получают статус стажеров государственной службы.

Хотя для занятия большинства должностей обычно достаточно университетского диплома, после своего назначения чиновник должен пройти профессиональную подготовку. С этой целью в ряде вузов в последние годы возникли факультеты послеуниверситетской подготовки управленческого персонала. Кроме того, совершенствование кадров государственного аппарата, повышение их профессиональной квалификации осуществляется на курсах, организуемых Высшей школой государственного управления, созданной в 1962 г. Являясь главным центром подготовки и переподготовки кадров государственного управленческого аппарата, она координирует работу отраслевых школ и курсов, а также организует прикладные исследования в области управления. Обучение в Высшей школе государственного управления длится обычно 2-3 года.

Главные предметы - политические и административные науки. В учебе чиновников, пришедших с практической работы, большое место занимает изучение зарубежного опыта, ознакомление с управленческими проблемами и методами их решения с помощью последних достижений научно-технического прогресса.

Часто чиновники экономических управленческих структур совершенствуют свои знания в общенациональных государственно-частных центрах переподготовки хозяйственных кадров. Таким центром является, например, основанный в 1952 г. в Турине Институт послеуниверситетской подготовки организаторов производства - ИПСОА. Это крупный учебный и исследовательский комплекс по проблемам управления производством. Диплом ИПСОА или получаемая после учебы ученая степень открывают широкую дорогу для занятия высоких постов в государственном аппарате.

Проводившиеся в Италии специальные расследования обнаружили дефекты в организации работы чиновников органов управления. Последовавшие санкции не могли, разумеется, кардинальным образом изменить положение. Поэтому в общественном мнении Италии утвердилось убеждение в необходимости перестройки всего государственного аппарата, придания ему большей эффективности и демократичности.