**Центральные административные учреждения Италии**

**Совет министров**

Систему исполнительной власти в Италии возглавляет Совет Министров, статус которого определяется Законом № 400 от 23 августа 1988 г. о деятельности правительства и организации Бюро Совета Министров, а внутренняя организация и деятельность - регламентом, утвержденным декретом Председателя Совета Министров 10 ноября 1993 года. Италия является парламентской республикой, поэтому правительство страны формируется на основании результатов выборов в Палату депутатов. Согласно Конституции, Президент Республики назначает Председателя Совета Министров и по его предложению министров (ч. 2 ст. 92). В отличие от других стран одобрение парламента должен получить весь состав правительства, а не только его председатель (ч. 1 ст. 94 Основного закона). На практике подбор министров осуществляется победившими на выборах политическими партиями, которые определяют своих представителей в состав правительства. Список для представления Президенту, составленный по партийному принципу, передается Председателю Совета Министров, которого, как правило, определяют в последний момент, поэтому он может лишь дополнить уже согласованный список кандидатом на пост какого-либо министра без портфеля91.

Совет Министров определяет общую политику правительства и направления административной деятельности, принимает решения по всем аспектам политического курса, определенного на основе доверия совместно с парламентом страны, разрешает споры о компетенции между отдельными министрами. В законодательстве определены вопросы, решения по которым в правительстве принимаются коллегиально. Это касается заявлений о политическом курсе и программных обязательствах, решений, в отношении которых можно ставить вопрос о доверии перед парламентом, проектов международных договоров, военных и политических соглашений, внешнеполитического курса и отношений с Европейским Союзом.

Согласно Конституции Совет Министров образуют председатель и министры (ч. 1 ст. 93), однако на практике состав правительства существенно трансформировался. В настоящее время его полноправными членами являются заместители председателя, министры без портфеля, заместители министров, генеральный секретарь Бюро Совета Министров. Кроме того, с 1983г. действует Совет кабинета. В, соответствии с конституционными законами на заседаниях правительства также могут присутствовать председатели областных джунт пяти областей, наделенных более широкой автономией: Сардинии, Балле д'Аосты, Фриули-Венеции Джулии, Трентино-Альто Адидже - с совещательным голосом, Сицилии - с решающим.

Председатель Совета Министров руководит общей политикой правительства, поддерживает единство политического и административного курса, поощряет и координирует деятельность министров (ч. 1 ст. 95 Основного закона). С учетом мнения членов правительства он может предлагать кандидатуры своих заместителей, формировать Совет кабинета в составе определенных им министров. Как отмечается в итальянской литературе92, председатель правительства не свободен в выборе кандидатов, поскольку члены Совета кабинета заседают в качестве «политических уполномоченных» собственных партий, а главная задача этого органа - реализовать в деятельности правительства согласованные позиции «пакта о коалиции», на основании которых представители различных политических сил вошли в состав Совета Министров.

Все службы, взаимодействующие непосредственно с председателем правительства, образуют общий секретариат Бюро Совета Министров во главе с генеральным секретарем, назначаемым главой правительства. Председатель Совета Министров также собственным декретом образует департаменты Бюро Совета Министров, определяет их компетенцию, организационную структуру и руководителей. Должности генерального секретаря и руководителей департаментов являются политическими назначениями, поэтому после приведения к присяге нового правительства прекращаются полномочия и лиц, назначенных ранее на данные посты.

Конституция не установила перечень министерств, поэтому их состав может меняться в соответствии с предписаниями обычных законов. В Италии выделяют две разновидности министров: 1) стоящие во главе министерства;

2) курирующие определенные направления, но не являющиеся руководителями ведомств93. Последние - министры без портфеля - осуществляют свои функции на основании поручения Председателя Совета Министров, который также правомочен назначать данных лиц руководителями департаментов, образуемых в рамках Бюро Совета Министров (ст. 9 Закона № 400 1988 г.). Итальянской практике известны случаи совмещения поста председателя правительства и министра, обязанностей министра без портфеля и руководителя ведомства.

Председатель Совета Министров может создавать специальные комитеты министров, которые к своей деятельности могут привлекать экспертов, в том числе и не входящих в состав публичной администрации. Комитеты министров предварительно рассматривают вопросы, относящиеся к совместному ведению, выявляют мнение в отношении важных проблем, которые необходимо выносить на рассмотрение правительства.

Заместители министров, входящие в состав правительства, являются секретарями по связям с парламентом. Они могут участвовать в дискуссиях, отвечать на вопросы и интерпелляции только в соответствии с указаниями министра, который несет персональную ответственность за деятельность своего ведомства и самостоятельно определяет круг полномочий заместителя путем издания декрета. Заместители министра назначаются на должность также декретом Президента, однако их кандидатуры председатель правительства должен согласовать с соответствующим министром.

Министры коллегиально ответственны за действия Совета Министров и индивидуально - за действия руководимых ими ведомств. Формой ответственности министра является его отставка с поста. Уход конкретного министра, как правило, не приводит к отставке всего правительства, если только это серьезно не нарушает баланс политических сил в правительственной коалиции. В соответствии с Конституционным законом № 1 от 16 января 1989 г. за преступления, совершенные при исполнении своих обязанностей, министры предстают перед судом общей юрисдикции (ранее обвинения, выдвинутые против министров, были подсудны органу конституционной юстиции).

**Публичная администрация**

В Италии нет специального закона о центральной администрации либо об организации и деятельности публичной администрации. В самом общем виде принципы, касающиеся образования государственных учреждений, подбора кадров и организации их деятельности, устанавливаются в ст. 97 Конституции: учреждения создаются на основании предписаний закона; набор персонала, как правило, происходит на конкурсной основе; критерием оценки деятельности является правильность работы и беспристрастность администрации. В итальянской доктрине к публичной администрации относят все структуры, созданные преимущественно для осуществления какой-либо из трех задач: 1) содействие политическим институтам в сфере управления; 2) осуществление деятельности по достижению целей государственного характера, определенных политическими институтами; 3) производство продукции, оказание услуг и извлечение прибыли в коллективных интересах в соответствии с предписаниями Конституции и законов, курсом правительства страны94.

К органам публичной администрации относят структуры, различающиеся по своей организации и осуществляемым полномочиям: Бюро Совета Министров, министерства и межминистерские комитеты, национальные и высшие советы, независимые агентства и администрации, автономные службы. В самом общем виде рассмотрим их отличительные признаки.

При осуществлении своих полномочий Председатель правительства опирается на аппарат Бюро Совета Министров. Основной структурой является общий секретариат Бюро, состоящий из департаментов и служб, во главе с генеральным подразделяются на отделы и секции, а возглавляют их генеральные директора. В некоторых министерствах (обороны, внешних сношений, финансов) имеется пост генерального секретаря с координационными полномочиями. Управление персоналом осуществляется Административным советом во главе с министром, в состав которого входят представители профсоюзов и генеральные директора. Этот орган принимает решения об объявлении конкурса для замещения вакансий и продвижения по службе. В каждом министерстве есть дисциплинарная комиссия, которая готовит материалы и дает юридические консультации в отношении применения мер дисциплинарного характера.

В итальянских министерствах есть центральная бухгалтерия, которая подчиняется главной бухгалтерии Министерства казначейства, хозяйственное управление, а также вспомогательные подразделения - архив, библиотека, бюро обработки электронных данных, множительное бюро.

Периферийные подразделения создаются, как правило, на провинциальном, реже - на областном и коммунальном уровне. После осуществления областной реформы часть территориальных служб была передана на местный и региональный уровень, поэтому более остро встал вопрос о координации полномочий. В последнее время наметилась тенденция создания смешанных периферийных служб с участием государства и областей в рамках планирования развития определенной сферы (водоемы, Адриатическое побережье).

Особенностью эволюции центральной администрации Италии является создание межминистерских комитетов для координации деятельности. Впервые такой орган был образован в 1936 г. - комитет кредита и сбережений во главе с председателем правительства. В его состав вошли три министра. В настоящее время число подобных органов увеличилось: функционируют межминистерские комитеты цен, внешнеэкономической политики, координации промышленной политики, экономического программирования, продовольственной и сельскохозяйственной политики. Межминистерские комитеты создаются, как правило, на базе законодательных предписаний. В их состав могут входить либо только министры, либо руководители ведомств и специалисты в определенной сфере. Некоторые межминистерские комитеты принимают решения только единогласно, однако наиболее распространенной является следующая практика: если в состав данного органа входят только министры, то меньшинство подчиняется решению большинства95. Межминистерские комитеты должны информировать о своей повестке дня Председателя Совета Министров, при этом последний может вынести некоторые вопросы на рассмотрение правительства.

Итальянские авторы по-разному оценивают деятельность межминистерских комитетов. Одни рассматривают их в качестве вспомогательных органов, готовящих решения правительства, другие считают, что данные органы принимают политические решения и в определенной степени подменяют кабинет, а также сужают объем полномочий главы правительства. Вторая точка зрения получает подтверждение в деятельности межминистерского комитета экономического программирования, главой которого является Председатель Совета Министров, тенденция преобразования их в экономические учреждения публичного права и акционерные общества (в соответствии с новейшим законодательством такие преобразования происходят на основании решения Межминистерского комитета экономического программирования). Автономные службы подразделяются на предприятия, администрации по обслуживанию, исследовательские институты. В Италии отсутствует единый нормативный акт, касающийся статуса данных субъектов, однако в самом общем виде можно выделить следующие черты. Председателем автономной службы является министр, в непосредственном подчинении которого находится генеральный директор службы. В совете по управлению службы достаточно широко представлены работники министерства. Персонал службы относится к разряду государственных служащих, а имущество передается государством в длительное пользование. К числу автономных служб, в частности, относятся государственные монополии, Высший институт профилактики и безопасности труда, Автономная служба по содействию полетам на воздушном транспорте.

Как и в большинстве западных стран, в Италии наряду с государственными органами территориальных субъектов - областей, провинций, коммун отдельные функции публичной администрации могут быть возложены на иных субъектов публичного права, пользующихся правами юридического лица.

**Региональное и местное самоуправление.**

После принятия Конституции 1947г. в Италии была введена трехзвенная система территориального устройства: муниципальный уровень - коммуны и провинции, региональный уровень - области. Данная страна является типичным представителем французской модели местного самоуправления. Вместе с тем необходимо учитывать, что в Италии была разработана оригинальная модель административно-территориального устройства, в основе которой лежали два принципа - политической децентрализации и автономии территориальных коллективов в рамках единого государства (ст. 5 Конституции). Эта модель получила наименование «областное государство». Она предполагает предоставление самостоятельности всем территориальным коллективам, но в наибольшем объеме ею наделялись области.

В Италии нет комплексных актов об административно-территориальном устройстве, региональном и местном самоуправлении. Статус провинций и коммун определяется в Законах о местной автономии (№ 142 от 8 июня 1990 г.) и о прямых выборах синдика, председателя провинции, провинциальных и коммунальных советов (№81 от 25 марта 1993г.). Пятнадцать итальянских областей действуют на основании предписаний Конституции (глава V) и законов государства, из которых наиболее важными являются Законы об образовании и деятельности областных органов (№ 62 от 10 февраля 1953 г.) и об избрании областных советов (№ 108 от 17 февраля 1968г.). Пять областей, перечисленных в ст. 116 Конституции, действуют на базе собственных статутов. Как подчеркивается в комментарии к итальянской Конституции, статуты областей со специальной автономией могут содержать нормы, отличные и даже противоположные положениям, закрепленным в главе V Основного закона, при условии их соответствия иным разделам Конституции.

Коммуны - самые мелкие административно-территориальные единицы. В Италии их насчитывается 8100. При образовании коммун их население не может быть менее 10 тысяч жителей. Центральные власти принимают меры по укрупнению существующих коммун, выделяя административно-территориальным единицам в течение 10 лет дополнительные финансовые средства в случае слияния коммун с населением не менее 5 тысяч жителей. Коммуны обладают административными полномочиями в сфере социального обслуживания, благоустройства и использования территории, ее экономического развития.

В 1992 г. в Италии было 95 провинций, а 8 находились в стадии становления". Новые провинции не могут иметь менее 200 тысяч населения, а для более эффективного осуществления управленческих функций в них не могут создаваться административные округа. Провинция собирает предложения коммун, участвует в разработке областных планов и программ развития, а также принимает в соответствии с ними собственные многолетние секторальные программы и план развития территории. На основании соответствующих программ провинция координирует деятельность коммун и самостоятельно действует в области экономики, производства, коммерции, туризма, а также социальной сферы, спорта и культуры. К предметам ведения провинций относятся: охрана окружающей среды, природного слоя почвы, флоры, фауны, природных парков и заповедников; использование гидро- и энергоресурсов, культурных ценностей;

транспорт и дорожная сеть; охота и рыбная ловля во внутренних водах; переработка отходов, санитарные службы, гигиена и профилактика; среднее, художественное и профессионально-техническое образование, если полномочия в данной сфере предусмотрены государственными и областными законами; административно-техническое содействие местным органам и сбор информации.

В Законе 1990 г. бьшо предусмотрено создание районов главного города, в состав которого включаются территории столицы государства или области и прилегающих коммун, неразрывно связанных с экономической деятельностью и службами столицы (ст. 17). Пока подобные районы создаются на базе 8 городов:

Турина, Милана, Венеции, Генуи, Болоньи, Флоренции, Рима, Бари, Неаполя. Территориальные границы района главного города устанавливает областной закон с учетом мнения заинтересованных провинций и коммун. В районах главного города существуют два уровня управления: город-метрополия (соответствует провинциальному уровню) и коммуны.

Крупнейшие административно-территориальные единицы - области - могут создаваться при наличии не менее 1 млн. жителей. Они обладают законодательной, административной и финансовой самостоятельностью. По Конституции 1947 г. им переданы полномочия, которые ранее входили в компетенцию государства. Наиболее важные из них - это полномочия в законодательной сфере. Однако только пять областей обладают исключительными законодательными полномочиями, остальные области могут издавать законы только в рамках принципов, разработанных национальным парламентом. Законы областей не могут противоречить принципам государственного правопорядка, нормам о крупных социально-экономических реформах, международным обязательствам страны, интересам государства и других областей. Область осуществляет административные полномочия в отношении тех же предметов ведения, что и законодательные полномочия (ст.ст. 117, 118 Конституции). В случае необходимости центральные органы государства могут делегировать областям и иные полномочия. В свою очередь область может передавать отдельные полномочия в сфере управления провинциям и коммунам.

Все территориальные единицы имеют свои статуты и систему органов, включающую совет, джунту, председателя (в коммунах - синдика). Однако существуют определенные различия в порядке образования и статусе двух последних на региональном и муниципальном уровнях. В областях члены джунты и ее председатель избираются на первом заседании представительного органа из числа советников. Джунта является исполнительным органом совета. Она проводит в жизнь его решения, представляет на его рассмотрение проекты областных планов, бюджетов, схемы программ развития, а также курирует их осуществление. Джунта управляет областным имуществом, заключает сделки и договоры от имени области, координирует деятельность предприятий и служб областного подчинения. Все статуты предусматривают периодическую отчетность исполнительного органа перед избравшим советом.

В состав джунты входят председатель, заместитель и асессоры, отвечающие за определенную отрасль управления. Асессоры обычно стоят во главе асессо-рата - управления, ведающего какой-либо сферой (культура, территориальное планирование и т. д.). Распределение полномочий между членами джунты и организация асессоратов регулируется путем издания областного закона.

Председатель джунты представляет область вовне. Он координирует деятельность джунты, обеспечивает ее единство, созывает исполнительный орган на заседания, устанавливает повестку дня, формулирует предложения по распределению полномочий среди асессоров, председательствует на заседаниях джунты, промульгирует областные законы и постановления.

В соответствии с Законом 1993г. в провинциях и коммунах были усилены позиции председателя провинции и синдика. Теперь они избираются непосредственно населением. Председатель провинции и синдик самостоятельно формируют состав джунты и лишь информируют совет о ее составе, когда представляют на одобрение общие направления деятельности джунты. В провинциях и коммунах с населением свыше 15 тысяч членство в джунте несовместимо с должностью областного советника. В коммунах с населением до 15 тысяч синдик одновременно является и председателем совета.

В рамках организационных моделей областей выделяют: центральный и периферийный аппарат; учреждения и службы, подчиненные области, и общества с областным участием; территориальные учреждения, которым область делегировала свои полномочия; территориальные учреждения, обладающие самостоятельной компетенцией, на которые распространяется областное программирование.

Центральный аппарат области создается для технического и профессионального содействия джунте. Этот аппарат строится с учетом различных моделей: на базе асессоратов; на основе департаментов, которые координируют деятельность служб, относящихся к ведению различных асессоров; в рамках бюро джунты, в состав которого входят службы координационного характера и ведающие определенными вопросами и секторами. Периферийные службы области представляют собой, как правило, бывшие государственные территориальные структуры, действие которых распространяется на часть территории области (аграрные и лесные инспектора). Вместе с тем те государственные структуры, действие которых распространялось на всю территорию области, были интегрированы в центральный аппарат.

Осуществляя управленческую деятельность, области могут создавать различные учреждения и службы, которые предоставляют своему персоналу более выгодные условия. Данные структуры подчиняются области, поскольку областной совет и джунта осуществляют функции направления и координации их деятельности. В ходе осуществления реформы области получили в свое ведение часть функциональных учреждений государства, действовавших ранее в сфере их компетенции (учреждения сельскохозяйственного развития, институты народных домов, службы развития туризма). Помимо этого действуют и межрегиональные структуры (например, институты зоопрофилактики и др.). Согласно декрету Президента Республики №616 1977г. области могут заключать соглашения и создавать совместные службы, в том числе и в виде консорциумов. Каждая область одобряет заключение подобных соглашений путем издания собственного закона. В настоящее время такие соглашения заключены в сфере общественных работ, речной и озерной навигации.

В соответствии с Конституцией (ч. 3 ст. 118) области выполняют свои административные функции, делегируя их провинциям, коммунам или другим местным учреждениям либо используя их соответствующие службы. При этом делегирование осуществляется на основе закона и предполагает передачу финансовых средств, в необходимых случаях - персонала или имущества всем территориальным учреждениям данного уровня или их ассоциациям. Выделяемые средства распределяются между провинциями и коммунами исходя из объективных критериев - количества жителей, показателей социально-экономического развития. С учетом сферы реализации административных полномочий могут выделяться и специальные критерии. Например, при распределении финансовых средств, направленных на реализацию делегированных полномочий в области образования, учитывались такие критерии, как общее число студентов, лиц школьного возраста, проживающих на конкретной территории. Делегирование осуществляется на определенный срок и может быть прекращено ранее в случае серьезных отклонений от направлений деятельности, установленных областью.

В рамках областной реформы в 1977г. отдельные административные полномочия были переданы государством непосредственно коммунам, однако область сохраняла за собой право осуществлять программирование в данной сфере. В соответствии с Законом № 142 1990 г. области могут в своих законодательных актах предписывать обязательное заключение соглашений между местными органами для совместного осуществления их деятельности, но только государство правомочно требовать создания местными учреждениями консорциумов.

Во всех территориальных единицах Италии есть представители центральной власти. В области эти функции исполняет правительственный комиссар. В провинциях они возложены на префекта, который входит в систему Министерства внутренних дел. В соответствии с Законом № 121 от 1 апреля 1989 г. о реформе общественной безопасности (ст. 13) на него возложено выполнение директив центральных властей по вопросам общественного порядка и безопасности. Он разрабатывает план по гражданской защите, руководит службами помощи населению в случае стихийных бедствий и катастроф. В коммунах таким государственным чиновником является синдик, который информирует префекта о состоянии общественного порядка и безопасности, издает акты об осуществлении неотложных мер в сфере здравоохранения и гигиены, строительства и местной полиции. Синдик ведет реестр актов гражданского состояния и учет населения, выполняя предписания законодательства о статистике, регистрации избирателей, военнообязанных.

**Государственная служба Италии.**

Ключевые элементы отношений государственной службы были сформулированы в решениях органов административной юстиции. К их числу относятся следующие: работодателем является орган публичной администрации; назначение на должность производится на основании формального акта данного учреждения; осуществляемая работа обусловлена институциональными задачами конкретного учреждения и носит постоянный характер; в основе данных отношений лежит функциональная и иерархическая подчиненность; заработная плата служащих определяется на основании закона и регламентарного акта96.

В Конституции 1947 г. закрепляются равное право граждан обоего пола на одинаковых условиях поступать на государственную службу и занимать выборные должности (ч. 1 ст. 51), возможность приема на службу лиц итальянской национальности, не являющихся гражданами Республики (ч. 2 ст. 51), конкурсный порядок замещения должностей в публичной администрации (ч. 3 ст. 97), а также допустимость ограничения права состоять в политических партиях для судей, кадровых военных действительной службы, должностных лиц и агентов полиции, дипломатических и консульских представителей за границей (ч. 3 ст. 98). Основным нормативным актом, регламентирующим статус государственных служащих, является Закон-рамка о государственной службе №93 от 29 марта 1983 г.97, однако в отношении каждого из типов государственных служащих действует значительное число нормативных актов.

В соответствии с предписаниями Закона-рамки только на законодательном уровне могут регламентироваться следующие вопросы: органы службы, порядок предоставления им правомочий, основополагающие принципы организации этих служб; порядок возникновения, изменения и прекращения отношений с государственной службой; критерии определения профессиональной квалификации и профессионального уровня, требуемых для замещения той или иной должности;

принципы организации профессиональной подготовки и переподготовки; штатное расписание, общее число ставок, общий фонд заработной платы; гарантии для персонала по осуществлению основных прав и свобод; ответственность служащих, в том числе дисциплинарная; максимальная продолжительность рабочего дня; осуществление гражданами своих прав в отношениях с государственными службами, в том числе право на ознакомление с актами государственного управления и на участие в их выработке (ст. 2).

Вместе с тем в данном акте устанавливались и те вопросы, которые должны определяться на основании коллективных договоров: порядок выплаты заработной платы, за исключением дополнительной оплаты труда служащих дипломатических представительств, консульских, культурных и просветительских учреждений за границей; принцип организации труда; определение функциональной квалификации с учетом профессионального уровня и должностных обязанностей; критерии производственной загруженности и других факторов обеспечения эффективности деятельности служб; рабочее время, его продолжительность и распределение, а также порядок его соблюдения; сверхурочная работа; система профессиональной подготовки и переподготовки; способы реализации гарантий, предоставленных служащим; критерии перемещения служащих с учетом оснований несменяемости, предусмотренных законом (ст. 3).

Все государственные служащие объединяются в определенное число подразделений для заключения коллективных договоров. Число и состав подразделений утверждаются декретом Президента Республики в соответствии с решением Совета Министров. В состав делегации публичной администрации для подписания договора с профсоюзами входит в качестве ее главы Председатель Совета Министров или по его назначению министр, ответственный за один из секторов государственного управления, а также министры казначейства, бюджета и экономического программирования, труда и социального обеспечения. В делегацию профсоюзов входят члены наиболее представительных национальных организаций соответствующих категорий служащих по каждому отдельному подразделению, а также наиболее представительных на национальном уровне конфедераций профсоюзов. Срок действия договоров - 3 года.

В итальянской литературе выделяются следующие типы служащих: служащие министерств, преподаватели государственных школ и университетов (сочетают принцип подчиненности с принципом свободы преподавания), военные и персонал полиции, дипломаты, магистраты (судьи), руководящий состав государства (не входят в систему профессиональной квалификации и на них не распространяется коллективный договор), сотрудники государственных автономных служб, персонал конституционных органов государства (имеют особый режим регулирования, который должен соответствовать общим принципам итальянской государственной службы), служащие областных, местных и иных публичных учреждений.

Государственные служащие различаются по признаку функциональной квалификации. При более низкой в основном учитывается объективное содержание служебных обязанностей с учетом требований, предъявляемых к трудовой деятельности. При более высокой квалификации оценивается преимущественно культурный уровень и профессиональный опыт, стаж в качестве руководителя группы, службы и учреждения, ответственное отношение к своим обязанностям. Выделяется 8 уровней профессиональной квалификации. Для занятия должностей, соответствующих 5 или 6 уровню, необходим диплом о наличии среднего образования 2 степени. Для 7 и 8 уровня - диплом о высшем образовании. Для руководящего состава устанавливаются три уровня - первый, высший и генеральный руководитель.

Существуют два способа замещения должностей государственных служащих - открытый конкурс и назначение на основании свободного усмотрения администрации. При проведении конкурса объективно оцениваются достоинства кандидатов путем изучения документов и (или) проведения экзаменов. В зависимости от того, могут ли участвовать в конкурсе все желающие или только служащие конкретной администрации, различают внутренние и внешние конкурсы. Помимо этого выделяют общие конкурсы и ограниченные конкурсы, в которых могут участвовать лишь кандидаты, отвечающие определенным требованиям. Объявление о проведении конкурса публикуется в «Официальной газете Республики». В нем указываются требования, необходимые для участия, способы и срок представления документов, количество замещаемых мест, срок представления документов.

В ходе конкурса выделяются несколько этапов. На первом комиссия рассматривает допустимость принятия документов тех или иных участников, на втором - оценивает соответствие кандидатов предъявляемым требованиям, на третьем - составляет таблицу результатов, которую представляет той администрации, которая объявила конкурс. Назначение на должность осуществляется актом администрации (как правило, для руководящего состава требуется предварительное решение Совета Министров). Закон не требует, чтобы государственный служащий официально заявил о вступлении в должность, вместе с тем отказ победителя конкурса принести присягу автоматически прекращает отношения между этим лицом и администрацией. Лицо считается окончательно принятым на службу по истечении испытательного срока, одинакового для работников одной и той же квалификации независимо от административной подчиненности учреждений.

В обязанности служащих входят: верность нации, осуществление своих функций исключительно в общих интересах, а не исходя из собственных интересов или интересов третьих лиц (данный принцип в итальянской доктрине выводится из закрепленного в Основном законе принципа беспристрастности администрации), соблюдение служебной тайны и подчиненности. К служащим, пренебрегающим своими обязанностями, могут применяться дисциплинарные санкции. В Законе-рамке специально оговаривается особая ответственность руководителей служб (ч. 2 ст. 22): применение санкций к служащим не исключает привлечения руководителей служб к дисциплинарной и административно-финансовой ответственности за причиненный ущерб своему подразделению в результате отсутствия с их стороны предусмотренного законом контроля за соблюдением служебных обязанностей подведомственным персоналом, в том числе установленной продолжительности рабочего дня и выполнения каждым работником своих служебных обязанностей.

Служащие имеют право на сохранение своего рабочего места9", осуществление полномочий в рамках собственной профессиональной квалификации, продвижение по службе (по результатам голосования с учетом качества работы и срока службы, на основании письменных и устных экзаменов, по усмотрению администрации), на определенное экономическое содержание (с учетом выслуги лет каждые два года увеличиваются дополнительные выплаты служащим, начиная с 8 %, а затем - на 2,5 %, максимальный размер увеличения - 64 % в течение 16 лет).

В соответствии с Законом-рамкой при Бюро Совета Министров был создан департамент государственной деятельности. К его компетенции относятся: ведение реестра служащих государственных и международных организаций, координация государственной службы и контроль за эффективностью управленческой деятельности, инструктаж и подготовительная деятельность к коллективным переговорам, координация инициатив по регулированию правового и экономического положения служащих, выявление потребностей в кадрах и планирование соответствующего подбора.

Существенные коррективы были внесены в систему государственной службы в 1992-1993 гг. В законодательном порядке было предусмотрено распространение на нее контрактной системы. В настоящее время статус служащих регламентируется на основании положений гражданского кодекса о коллективных договорах и индивидуальными контрактами. На законодательном уровне по-прежнему регулируются порядок набора на государственную службу и вопросы, касающиеся ответственности служащих и несовместимости должностей.

**Контроль за администрацией в Италии.**

В итальянском законодательстве разработана достаточно разветвленная система контроля за законностью при осуществлении государственного управления. Особое место в ней занимают Счетная палата и Государственный Совет, ключевые элементы статуса которых закрепляются на конституционном уровне. Хотя Основной закон относит их к разряду вспомогательных органов, они осуществляют и юрисдикционные функции, чем объясняется их независимость по отношению к правительству (ч. 3 ст. 100 Конституции).

Счетная палата была учреждена Законом № 800 от 14 августа 1862 г. В настоящее время ее статус определяется Сводным текстом №1214 от 12 июля 1934 г. Серьезные изменения в ее деятельность были внесены Законами № 19, 20 от 14 января 1994 г. о юрисдикции и контроле Счетной палаты, в соответствии с которыми были упразднены некоторые секции и были созданы новые региональные структуры.

Счетная палата состоит из 10 секций, первая из которых осуществляет контрольные функции, остальные - юрисдикционные. Секции заседают раздельно, однако в особых случаях проводятся совместные заседания. В штатах Счетной палаты 523 магистрата, которые подразделяются на советников и референда-риев. Персонал частично подбирается по конкурсу, частично назначается правительством. Председатель, главный прокурор и советники не могут быть отправлены в отставку или уволены иначе как на основании декрета Президента страны с учетом мнения комиссии в составе председателей обеих палат парламента и их заместителей (ст. 8 Сводного текста). Во всех областях Италии учреждены юрисдикционные секции и службы главного прокурора Счетной палаты.

К ведению палаты относится общий контроль за законностью актов правительства. Она предварительно рассматривает все регламенты в форме декретов Президента Республики за исключением актов политического характера (назначения на высшие должности, взаимоотношения с парламентом). Акты, признанные соответствующими предписаниям закона, вступают в действие после их визирования и регистрации в Счетной палате. В случае отказа в регистрации возможно применение процедуры регистрации с оговоркой. Компетентный министр, не согласный с мотивированным решением Счетной палаты, правомочен вынести акт на рассмотрение Совета Министров. Если последний подтвердит целесообразность принятия подобного акта, то палата, признавая этот акт незаконным, разрешает его применение под политическую ответственность правительства. Декреты, зарегистрированные с оговоркой, передаются в парламент на рассмотрение компетентных комиссий, которые должны после заслушивания заинтересованного министра рассмотреть их в течение месяца (ч. 1 ст. 150 Регламента Палаты депутатов).

Помимо этого Счетная палата осуществляет как предварительный, так и последующий контроль за расходованием средств и соблюдением государственного бюджета страны. Согласно Сводному тексту (ст.ст. 17, 18, 19) предварительный контроль охватывает все акты правительства, влияющие на бюджет. Он распространяется на: декреты министров и иных компетентных властей, предусматривающие расходы на сумму свыше 2 400 000 лир и санкционирующие договоры на сумму более 4 800 000 лир; акты о назначении, продвижении государственных служащих, а также касающиеся лиц, получающих жалование либо постоянные выплаты от государства; приказы и иные документы о выплате расходов либо об открытии кредитов лицам, уполномоченным осуществлять подобные выплаты100. При осуществлении финансового контроля не допускается применение процедуры регистрации с оговоркой, если рассматриваемые акты предусматривают расходы, превышающие бюджетные ассигнования, назначение или на его решения, как и на решения Счетной палаты, принесение кассационной жалобы допускается только на основании подсудности (ч. 4 ст. 111 Конституции). С другой стороны, как вспомогательный орган, он высказывает свое мнение по запросам министров. Это мнение формулируется на заседании секции, а по решению председателя Государственного Совета - специальной комиссией или совместно несколькими консультативными секциями. На заседаниях, которые носят закрытый характер, могут присутствовать либо министр, либо его представитель. Мнение Совета не носит обязывающего характера и не предполагает определенных обязательств лица, обратившегося за консультацией. В итальянском законодательстве предусмотрены случаи обязательного заслушивания мнения Государственного Совета. В частности, это касается всех проектов правительственных регламентов в форме декрета Президента страны, межминистерских и министерских регламентов, экстренных обращений к главе государства по поводу незаконности административных актов, внесения изменений в сводные тексты.

Особенностью итальянской системы является то, что споры, касающиеся публичной администрации, могут рассматриваться как административными трибуналами (специализированными органами административной юстиции), так и судами общей юрисдикции.

Судебная защита допускается в отношении любого акта публичной администрации вне зависимости от категории акта или способа обжалования. Суды общей юрисдикции рассматривают споры, касающиеся нарушения субъективных прав. Возможности обычного судьи довольно ограничены. В связи с жесткой трактовкой принципа разделения властей он не может аннулировать либо изменить акт публичной администрации, послуживший основанием для возбуждения дела. Он может принять решение только о неприменении в данном конкретном случае акта, признанного в судебном разбирательстве незаконным, и о возложении на соответствующий орган публичной администрации обязанности возместить причиненный ущерб.

Органы административной юстиции, как правило, осуществляют юрисдикцию по охране законных интересов101, как исключение, охрану субъективных прав на основании предписаний законов (например, в области государственной службы, концессий). В отличие от судов общей юрисдикции органы административной юстиции правомочны не только аннулировать оспариваемый акт по причинам превышения власти, нарушения компетенции либо неправильного применения закона, но и потребовать от органа публичной администрации принятия определенного акта.

В Италии различают обычные и специальные органы административной юстиции. К первым относят административные трибуналы, действующие на основании Закона № 1034 от 6 декабря 1971 г. об образовании областных административных трибуналов. В каждой итальянской области функционирует один трибунал в составе председателя, являющегося членом Государственного Совета, и не менее пяти магистратов. Областные магистраты делятся на три категории. Референдарии назначаются на должность по результатам конкурса из числа лиц, имеющих высшее юридическое образование и проработавших по специальности не менее пяти лет. Первые референдарии и административные советники назначаются по решению правительства. Состав областных административных трибуналов утверждается декретом Президента Республики по предложению Председателя Совета Министров с учетом мнения Государственного Совета. Областной административный трибунал заседает в составе трех человек. Специализированными органами административной юстиции являются Счетная палата - по вопросам публичной отчетности, Центральная налоговая комиссия и соответствующие комиссии - в отношении споров между налогоплательщиками и финансовыми органами,- Высший и областные трибуналы публичных вод - в отношении водопользования.