лизовать в стране механизмы защиты интеллектуальной собственности и авторских прав.

Китайское правительство ясно понимает значимость инновационных исследований и разработок в социально-экономическом развитии страны, а также огромную роль малого и среднего предпринимательства в развитии научно-технических разработок, для чего своевременно направляет бюджетные средства на развитие и поддержку этих предприятий.

Российское правительство также считает, что модернизация экономики страны невозможна без подъема отечественной науки. Премьер-министр, В.В. Путин на совещании РАН в июне 2008 года обнародовал беспрецедентную по своим объемам и масштабам программу инвестиционной поддержки наукоемких отраслей российской экономики.

Одно из направлений финансирования – это специальные целевые программы, в рамках которых государственные заказы на прикладные научные исследования и разработки должны выставляться на открытые конкурсы. По их результатам будут заключаться договора уже с конкретными научными организациями и коллективами. Это позволит обеспечить столь необходимую конкуренцию в научной среде. В.В. Путин отметил, что перед правительством стоит задача формирования научно-технологического потенциала, адекватного современным вызовам мирового технологического развития. И в этой связи необходимо создать эффективную систему исследований и разработок в области нанотехнологий, основанных на атомном и молекулярном конструировании.

Президент России Д.А. Медведев в своем выступлении на заседании Президиума Госсовета РФ (Дубна / Московская область / 18 апреля 2008 г.) подчеркнул, что Россия должна создать инновационную систему, которая станет «приводным механизмом» научно-промышленного развития страны: «Успех на этом направлении для нас является ключевым, это решающее условие для долгосрочного роста экономики и ощутимого повышения качества жизни людей!»

В России идет период адаптации научно-производственного комплекса к условиям рыночной экономики, формируется национальная инновационная система. В настоящее время стратегия промышленного сектора еще слабо ориентирована на инновационный путь развития, применение IT-технологий, коммерциализацию результатов исследований и разработок.

Возможно, для России китайский опыт имеет некоторую методологическую ценность, несмотря на то, что сейчас в двух государствах разные общественно-политические системы. Понятно и то, что культуры двух стран координально разные и полностью перенимать опыт Китая для нашей страны неприемлемо. Но следует обратить особое внимание на то, как умело Китай сочетает коммерциализацию и непосредственную роль правящей партии в развитии национальной инновационной системы.

Говоря о российской инновационной системе можно отметить, что, с одной стороны, у нас уже созданы и работают ее основные элементы, однако инструменты поддержки инноваций слабо увязаны между собой, а отдельные звенья технологического цикла разобщены и плохо состыкованы друг с другом. И здесь же можно применить опыт Китая, где основную роль в поддержке и развитии инноваций играет государство, отслеживая весь процесс разработки, производства, внедрения и реализации новых технологий.

Литература

1. http: // www.xinhuanet.com – 26.12.2005
2. Китай: факты и цифры // Синьсин, 2001. С. 27.
3. *Мажаров И.В.* Научно-техническая программа КНР: взгляд в будущее // PC WEEK, 1999. С. 9.

Мария Лаура Сегуити

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ИТАЛИИ: БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

НОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

В Италии «новый государственный менеджмент» (НГМ)* был реализован в значительной степени иначе, чем во Франции. В частности, реформы государственного управления привнесли радикальные изменения в существовавшую веберовскую** систему посредством строгого следования принципу разделения политики и управления, а также включения рыночных механизмов в систему управления персоналом в государственном секторе. Эти реформы продвинулись в Италии значительно дальше, чем во Франции, где госу-

Мария Лаура СЕГУИТИ – доктор наук, Кассинский университет, Италия

* НГМ основывается на постулируемой необходимости внедрения (квази)рыночных принципов в государственном управлении как более эффективной модели по сравнению с монопольным положением государства (прим. переводчика).

** Система управления, соответствующая идеальному типу бюрократии по типологии немецкого социолога М. Вебера. НГМ был предложен в конце 1970-х годов как альтернатива веберовской модели государства (прим. переводчика).

дарственные чиновники сохранили свой статус государственных служащих, имеющих «особые» отношения со своим ведомством. Результатом же реформ в Италии стала диверсифицированная и сложная система управления персоналом, со многими неясностями и слабостями, особенно в отношении обязанностей, ограничений и дисциплинарных взысканий. «Система трофеев»* расширяется, а менеджерская подотчетность обеспечивается неэффективно. Как следствие, в Италии возникают вопросы по поводу беспристрастности, честности и меры самостоятельности в принятии решений государственными служащими. По-прежнему ли политика влияет на бюрократию? Осложнил ли процесс реформирования попытки борьбы с коррупцией? Есть ли реальное стремление предотвратить коррупцию и бороться с ней посредством реформы управления персоналом на государственной службе? Автор отвечает на эти вопросы, сравнивая практики Италии и Франции.

Различия между Италией и Францией при принятии НГМ отражают многообразие истории и культуры государственного управления в этих странах и частично объясняют последствия неправомерного поведения госчиновников. Франция имеет более долгую историческую традицию государственного управления, чем Италия, в которой государственное управление началось в 1861 году, после объединения страны. Но провозглашение нового итальянского королевства не было созданием нового национального государства, а скорее – продолжением Сардинского королевства Пьемонт. Конституция, дарованная королем Карлом Альбертом Савойским Сардинии в 1848 году, стала использоваться на всей территории страны и просуществовала до прихода фашизма. Пьемонтские правила послужили моделью (французского типа) нового законодательства для унификации таможенной, налоговой, бюджетной и денежной систем.

В отличие от Франции, где либеральные реформы смели абсолютистскую власть короля и его чиновников, в Италии либеральное правительство при монархии должно было создать *заново* бюрократический аппарат единого государства и одновременно обеспечить правовые механизмы контроля над ним и сдерживания влияния политических сил на бюрократический аппарат. Франция вновь стала примером. По сути, итальянская государственная машина была иерархичной, негибкой и строилась на детальных правилах с самого начала. В то время, несмотря на верховенство законов, в политике доминировали группы интереса и политический патронаж**. Между политиками и избирателями существовали личные взаимоотношения, а на политической сцене господствовали неформальные объединения и методы. В Италии отношения между политикой и управлением всегда были неопределенными, за исключением периода авторитарного правления Муссолини, правительство которого укрепило и расширило государственный аппарат, упрочило централизацию, соподчиненность, единообразие карьерного роста и системы оплаты государственных служащих.

После Второй мировой войны новая республиканская конституция отдает вопросы государственного устройства, административных процедур и статуса чиновников обычному законодательству. Появляется ясное намерение изолировать бюрократический аппарат и от частного, и от политического влияния. В самом деле, конституция устанавливает, что государственные служащие «служат исключительно народу», «найм на службу должен быть на основе конкурса, кроме особых случаев, упомянутых законом».

В Италии принципы НГМ широко применяются, особенно в отношении разграничения политики и управления. Это приводит к существенному отклонению от принципа «ответственности министра»***, глубоко укоренившегося в западноевропейских странах.

Реформы государственного управления в Италии внедрили принципы частного сектора в систему управления персоналом на государственной службе. Были введены новые правила в отношении статуса, компетенций и ответственности госслужащих при помощи частных переговорных процессов и коллективных соглашений (с участием профсоюзов), которые пришли на смену некоторым законам и правилам государственного сектора. Эти реформы продвинулись в Италии значительно дальше, чем во Франции, где государственные чиновники сохранили свой статус государственных служащих, имеющих «особые» отношения со своим ведомством. Основной особенностью итальянской системы является создание категории государственных менеджеров, наделенных такими полномочиями и несущих такую управленческую ответственность, которые абсолютно не связаны с ответственностью и полномочиями министерств. Государственные служащие высшего ранга *(la dirigenza)* принимают решения в тех областях, где роль традиционно отведена политике. Их обязанности и ответственность, с некоторыми исключениями, регулируются частными переговорными процессами, а не государственными нормами, как во Франции.

Тем не менее итальянские реформы, основанные на довольно целостном законодательстве, столкнулись с препятствиями при реализации из-за недостаточного профессионализма менеджеров и отсутствия реальной управленческой ответственности. Что касается первого аспекта, то длительная традиция политических назначений чиновников высшего ранга и автоматический рост карьеры, основанный на выслуге лет и партийной принадлежности, а не на заслугах, не способствовали формированию профессиональных менед-

* «Система трофеев» (spoils system) – система замещения государственных должностей сторонниками партии, победившей на выборах (прим. переводчика).

** Политический патронаж – то же, что и «система трофеев» (прим. переводчика).

***Принцип «ответственности министра» означает, что министр несет ответственность за действия и решения персонала своего министерства.

жеров, как того требовало время. Во Франции, напротив, внимание к управлению персоналом всегда было главным. Престижная Национальная школа управления Франции – *Grand Ecole* (ENA) получила повсеместное признание как эффективный инструмент подготовки профессиональных государственных управленцев, обладающих честностью и национальным достоинством.

Что касается управленческой ответственности, то Италия в этом совсем не преуспела, потому что недавняя радикальная управленческая реформа придала этой ключевой идее *de facto несущественную* роль из-за отсутствия целостной системы контроля и оценки результатов. Во Франции же менее амбициозная реформа, все еще основанная на принципе «ответственности министра», четко сформулировала менеджерскую роль в рамках ограниченной и более функциональной сферы деятельности. Во Франции менеджер остается подчиненным политическому назначенцу, отношения между ними прямые и личные, менеджмент – это инструмент, служащий принятию решений, которые закреплены за политиками.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СОВЕТНИКИ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ МЕНЕДЖЕРЫ

Во Франции в большей степени, чем в Италии, определение статуса государственного менеджера основывается на понятии *fonction publique**. Государственный менеджер – это гарант беспристрастности (противостояние вмешательству политики), ответственный за результаты (стремление к экономичности работы и управлению ресурсами), работодатель в отношениях с работниками и организатор структурных подразделений и работ.

Институт государственных менеджеров – довольно новое явление для Италии. Он появился в 1972 году, а после многочисленных изменений законодательства в 1998, 2002 и 2005 годах его статус и компетенции все еще остаются предметом реформирования. Нигде в Европе не встречается итальянская модель госменеджера, и на это есть две причины. Во-первых, только в Италии госменеджеры принадлежат к изолированной группе внутри системы госуправления, как на центральном, так и на местном уровнях. Во-вторых, функции и ответственность госменеджеров отличаются от таковых в других европейских странах. Они шире регулируются, главным образом, индивидуальными соглашениями. Во Франции же *fonction publique* полностью подчинены государственным правилам в соответствии с моделью «ответственности министра». Здесь влияние НГМ обусловило передачу задач и функций национального государственного управления регионам (*деконцентрация*) для внедрения большей гибкости и экономичности, а не отделения от политики. Национальное правительство все еще велико во Франции, оно насчитывает 50% от общего числа занятых в государственном секторе (30% приходится на органы местного управления и 19% – на управление здравоохранением). Лучшее функционирование государственного управления, достигаемое через децентрализацию (деконцентрацию), остается на службе политических интересов. В Италии радикальная административная реформа 90-х годов придала особые автономные полномочия топ-менеджерам. И в результате уже конституционной реформы, привнесшей федерализм, такие же полномочия были даны местному управлению. Но за новоприобретенным статусом не последовало адекватного пересмотра их обязанностей и ограничений в соответствии с французской системой, которая остается жесткой и централизованной. В Италии беспристрастность менеджеров определена нечетко. Например, конфликт интересов в значительной степени игнорируется.

Кроме того, разделение менеджеров на «политических советников» и «профессионалов» (существующее в Европе как результат доверительного назначения или профессионального назначения соответственно) в Италии отличается от Франции. В Европе существует тенденция создания должностей *специальных советников* политиков, которые стремятся принимать лучшие решения и преодолеть асимметричность информации между политикой и управлением. Во Франции этот класс должностей ограничен, а в Италии – весьма многочислен. В Италии принята «система трофеев», согласно которой при смене правительства теряют силу доверительные контракты с топ-менеджерами, и у нового правительства возникает возможность подписания новых контрактов со своими доверенными назначенцами. Эти топ-менеджеры, подписывающие контракты, обладают особым статусом в государственных органах. Фактически характер их деятельности – на стыке между политической и управленческой. Она совершенно отличается от работы специальных советников, занятых в центральных аппаратах министерств, вне управленческой ответственности департаментов. В Италии, несмотря на благие намерения прежних реформаторов, «система трофеев» используется слишком часто для уравновешивания власти *dirigenza* и восстановления первенства политики.

ОБЯЗАННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

В Италии свод правил и норм, регулирующих поведение служащих, не такой обширный и четко сформулированный, как во Франции, где прописан длинный список обязанностей, ограничений и запретов. В Италии общая отсылка к абстрактным конституционным принципам (таким как подчинение конституции и закону, лояльность, внимательное отношение, равное обращение, конфиденциальность, мораль и пр.) во многом упустила такие специфические проявления профессиональной деятельности, как частно-государственные отношения или конфликт интересов. Более детальные правила

* fonction publique (франц.) – администрация государства, государственные служащие, служащие государственных учреждений.

были разработаны для особых государственных организаций (магистраты, посольства, вооруженные силы, полиция) и других чувствительных государственных служб. Общая картина фрагментарна, беспорядочна и осложнена пересекающимися нормами и правилами, так что мониторинг и контроль практически утеряны. Дисциплинарные взыскания применяются от случая к случаю, как правило, следуя за уголовным наказанием. Кроме того, в результате неэффективной работы итальянской системы правосудия (например невероятно затянутые судебные процессы) наказание практически сводится на нет. Во Франции, напротив, большое внимание сосредоточено на превентивных мерах.

ВЛИЯНИЕ РЕФОРМ НА УРОВЕНЬ КОРРУПЦИИ

Италия не использует возможность создания набора превентивных механизмов для борьбы с коррупцией в сфере государственной службы. Процесс привнесения элементов управления персоналом в частном секторе, а также найм и продвижение по службе на основе заслуг (предпринятые для защиты государственных служащих от политического патронажа) в реальности укрепили связи между политикой и управлением вместо их ослабления. Чрезмерное использование «системы трофеев» вкупе с неработающей дисциплинарной ответственностью ослабило попытки борьбы с нарушениями в государственном управлении. Кроме того, отсутствие серьезной оценки эффективности работы государственных служащих обесценило понятия заслуг и ответственности, открыв тем самым новые возможности для политического влияния и коррупции.

Основные антикоррупционные механизмы в Италии:

1. Принят свод правил, предписывающий чиновникам высшего ранга декларировать их личные доходы и активы, следовать кодексу поведения и проходить тренинги по этике.

2. Все чаще коррупция считается уголовным преступлением. Однако эта тенденция не была подкреплена увеличением финансовых или кадровых ресурсов и общим улучшением итальянской судебной системы.

3. В 2004 году при премьер-министре введена должность главного следователя по борьбе с коррупцией. Но его полномочия и самостоятельность были очень ограничены, а практическая деятельность встречала многочисленные препятствия. При нынешнем правительстве Берлускони его работа была прекращена, а на его месте в августе 2008 года создана Служба антикоррупции и прозрачности – *Servizio Anticorruzione e Transparenza* – в составе Министерства государственной службы и инноваций. Ее основные функции скорее превентивные, нежели репрессивные, и базируются на анализе оперативной информации и деятельности государственных органов. Данное подразделение станет ядром технологической информационной сети, которая будет связана с местными и центральными органами власти, силовыми и другими государственными структурами. Цель – обнаружить зоны процветания коррупции, обеспечить применение прозрачных мер и надежные потоки информации. Служба проводит анализ и вносит предложения, которые в виде отчетов регулярно направляются в парламент и исполнительным органам власти.

Многое еще предстоит сделать в этой сфере: правила регулирования конфликта интересов недостаточно хорошо прописаны для предотвращения и борьбы с коррупцией. Кроме того, полностью отсутствует защита тех государственных служащих, которые вскрывают факты коррупции.

Видимо, не хватает, прежде всего, системного подхода, включающего радикальную реформу роли университетов и магистратур, нацеленных на формирование и непрерывный тренинг профессиональных государственных служащих. В Италии Национальная школа государственной службы *(Scuola Superiore della Pubblica amministrazione)* лишь частично служит этой цели, так как она недостаточно интегрирована в университетскую систему. С другой стороны, итальянские университеты предлагают лишь несколько магистерских программ по государственному управлению. Опыт США и Франции в этом вопросе может стать полезным. Роль образования является ключевой для изменения культуры, необходимой в условиях нового государственного управления.

НОВАЯ РЕФОРМА

При правительстве Берлускони была частично введена новая реформа, рассматриваются иные меры. Основная идея – сократить зону нормотворчества, занимаемую сейчас национальными коллективными соглашениями, и дать преимущества внутренним управленческим структурам и обязанностям. Будущие решения по структуре, оплате по результатам и оценке результативности должны быть интегрированы в государственный сектор. Необходимо улучшить использование показателей результативности и результатов оценки. Они также должны стать более прозрачными, а граждане – проинформированы о них. Не может быть повышения оплаты труда без оценки результатов. Процесс реформирования должен быть постепенным, не всеобщим, и учитывать специфику и задачи конкретного ведомства. Новая реформа пока никак не упоминает итальянскую систему образования в области государственного управления как отдельную профессию.

Перевод Ю. Федоровой

Индекс восприятия коррупции

№	Страна	Балл ИВК
1	Дания	9.4
2	Финляндия	9.4
3	Новая Зеландия	9.4
4	Сингапур	9.3
5	Швеция	9.3
6	Исландия	9.2
7	Нидерланды	9.0
8	Швейцария	9.0
9	Канада	8.7
10	Норвегия	8.7
11	Австралия	8.6
12	Люксембург	8.4
13	Великобритания	8.4
14	Гонконг	8.3
15	Австрия	8.1