

ОБЛАСТНАЯ АВТОНОМИЯ В ИТАЛИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

© 2018 г. И. В. Ирхин

Южный федеральный университет;
Кубанский государственный университет, Краснодар

E-mail: dissertacia@yandex.ru

Поступила в редакцию 11.09.2017 г.

В статье проанализированы конституционно-правовые статусы обычных и особых областей в составе государственно-территориального устройства Италии в разрезе моделей разграничения сфер компетенций и конфигураций систем публичных органов власти. Рассмотрены сходства и отличия обычных и особых областей Италии. Отмечается, что в некоторых аспектах конституционно-правовой статус обычных областей является более совершенным, чем особых областей.

Сформулирован вывод о том, что существующая модель государственно-территориального устройства Италии характеризуется фрагментарным усилением демократических начал при резервировании государством правомочий по регуляции компетенции обычных областей, производимым на фоне партикулярной асимметрии.

Ключевые слова: Конституция, Италия, автономия, обычные и особые области, статус, компетенция, система публичных органов власти.

DOI: 10.31857/S013207690001520-4

1. Конституционные основы статуса и компетенция областей Италии

1.1. Конституционные основы статуса и компетенция обычных областей Италии

В 2001 г. в Конституцию Италии были внесены изменения (Конституционный закон № 3 от 18 октября 2001 г. “Об изменении раздела V части второй Конституции”)¹, в соответствии с которыми все внутригосударственные образования приобрели статус автономий.

Статья 114 национальной Конституции закрепляет, что коммуны, провинции, столичные города и области являются автономными образованиями с собственным статутом, полномочиями и функциями в соответствии с принципами, установленными Конституцией.

¹ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония. Учеб. пособие. 8-е изд., испрavl. и доп. М., 2012. С. 270–308.

Ф. Бассанини отмечает, что “в 2001 г. состоялся референдум, на котором было принято решение о децентрализации государства и автономизации регионов, предусматривающее прямые выборы глав регионов и учреждение обновленного конституционно-правового статуса территориальных образований”².

Э. Альбер и К. Звиллинг подчеркивают, что “конституционная реформа 2001 г. коренным образом изменила отношения между различными уровнями управления и сократила неравенство между особыми и обычными областями Италии, предоставив последним объем полномочий, аналогичный тому, которым обладали особые области изначально”³.

² Bassanini F.. Federalizing a Regionalised State. Constitutional Change in Italy. P. 15. URL: www.bassanini.it/public/Bassanini---Federalizing-a-Regionalised-State_prox-pubbl.pdf (дата обращения: 13.11.2017).

³ Alber E., Zwilling C. Continuity and Change in South Tyrol’s Ethnic Governance // Autonomy arrangements around the world: A collection of well and lesser known cas-

С. Пайно указывает, что “в результате реформы создана новая система равного институционального плорализма, при которой государство, области, провинции, столичные города и городские советы различаются по функциям, но равны в конституционном статусе”⁴.

В текущий период в составе Италии образованы следующие области: Абруцци, Апулия, Базиликата, Валле-д'Аоста, Венето, Калабрия, Кампания Лацио, Лигурия, Ломбардия, Марке, Молизе, Сардиния, Сицилия, Пьемонт Тоскана, Трентино-Альто-Адидже, Умбрия, Фриули-Венеция-Джулия, Эмилия-Романья (ст. 131 Конституции Италии).

Статья 116 национальной Конституции выделяет следующие пять областей с особым статусом: Валле-д'Аоста, Сардиния, Сицилия, Трентино-Альто-Адидже (Южный Тироль), Фриули-Венеция-Джулия. В указанной норме подчеркивается, что данные территории имеют особые формы и условия автономии согласно соответствующим специальным статутам, установленным конституционными законами.

1.2. Исключительная компетенция государства. Конституционная модель разграничения компетенции между государством и обычными областями. Исключительная компетенция обычных областей. Принцип субсидиарности и рамочная модель регуляции: вопросы реализации.

Конституция определяет перечень сфер ведения, в отношении которых государство осуществляет исключительные полномочия. Согласно ст. 117 указанного акта такими сферами являются: внешняя политика и международные отношения государства; отношения государства с Европейским Союзом; право убежища и юридические условия граждан государств, не входящих в Европейский Союз; иммиграция; отношения Республики с религиозными конфессиями; оборона и вооруженные силы; безопасность государства; вооружение, боеприпасы и взрывчатые вещества; деньги, защита сбережений и финансово-

es. Cluj-Napoca, Romania. P. 40; см. также: Marino I. Итальянское государство на путях децентрализации и усиления регионализма // Конституционное право: Новейшие зарубежные исследования: сб. науч. тр. / отв. ред. Г.Н. Андреева. М., 2005. С. 215.

⁴ Pajno S. Regionalism in the Italian Constitutional System. P. 638. URL: www.dirittoequestionpubbliche.org/-page/2009_n9/05_studi-08_S_Pajno.pdf (дата обращения: 13.11.2017).

ые рынки; защита конкуренции; валютная система; налоговая система и государственная отчетность; уравнивание финансовых доходов; органы государства и относящиеся к ним законы о выборах; референдум на уровне государства; выборы Европейского парламента; устройство и административная организация государства и национальные публичные учреждения; общественный порядок и безопасность, за исключением местной административной полиции; гражданство, гражданское состояние и учет населения; юрисдикция и процессуальные нормы; гражданская и уголовная юстиция; административная юстиция; установление основных уровней налогов, касающихся гражданских и социальных прав, которые должны быть гарантированы на всей национальной территории; общие нормы об образовании; социальное обеспечение; законодательство о выборах, об органах управления и основных функциях коммун, провинций и столичных городов; таможни, охрана государственной границы и международные профилактические меры; мера и вес, измерение и определение времени; координация в отношении статистической информации сведений по управлению государством, областями и местным управлением; интеллектуальная собственность; охрана окружающей среды, экосистемы и памятники культуры.

В национальной Конституции также сформирована конкурирующая модель компетенции государства и областей. Сфера конкурирующего законодательства относится к законодательной власти области, за исключением установления основных принципов, резервируемых за законодательством государства.

К области конкурирующего законодательства относятся: международные отношения и отношения с Европейским Союзом областей; торговля с заграницей; охрана и безопасность труда; образование при соблюдении автономии школьных учреждений и за исключением школьного образования и профессионального образования и обучения; ремесла; научные и технологические исследования и поддержка нововведений в производственном секторе; охрана здоровья; продукты питания; спорт; гражданская оборона; устройство территории; гражданские порты и аэропорты; основные транспортные и судоходные пути сообщения; коммуникационные системы; производство, передача и государственное распределение электрической энергии; дополнительное социальное прогнозирование;

гармонизация государственных бюджетов; координация государственных финансов и налоговой системы; реставрация культурных памятников и окружающей среды и организация культурной деятельности; сберегательные кассы, сельские кассы, кредитные учреждения областного характера; введение земельных и сельскохозяйственных кредитов регионального характера (ст. 117 Конституции Италии).

Конституционные модели исключительной и конкурирующей компетенции в литературе оцениваются неоднозначно. Обращается внимание на то, что “некоторые предметы ведения являются не только общими и расплывчатыми, но и не относятся к вопросам конституционного уровня (охрана здоровья, защита окружающей среды, организация культурной деятельности)”⁵.

Не вполне соглашаясь с тем, что отраженные в Конституции Италии сферы деятельности не заслуживают конституционной регламентации, необходимо отметить, что министр по делам областей и локальных сообществ Италии также указывала на наличие “общирной “серой зоны” в сфере конкурирующей компетенции между государством и регионами”⁶.

Данный подход позволяет государству использовать рамочную модель регулирования “в качестве троянского коня для достижения централизации компетенции”⁷.

Г. Армао отмечает, что “концепция параллельных законодательных полномочий оставляет пространство для дискреции национального и областных законодателей и в конечном итоге приводит к спорам между институтами, которые зачастую решаются в Конституционном суде Италии. Этот конфликт парализует деятельность институтов и в значительной степени блокирует проведение конституционной реформы”⁸.

⁵ Arban E. Italian Regionalism and the Federal Challenge. Ottawa, 2015. P. 286.

⁶ Lanzillotta L.. Evolution and Transformation of the Italian Federalism. European Institute, London School of Economics. London, 12 March 2007. P. 8.

⁷ Martinico G. How “European” is the Italian Regional State Now? A Study on the Europeanization of the Italian Regional System. P. 42. URL: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1968920 (дата обращения: 13.11.2017).

⁸ Armao G. The Role of the Prefect in the Italian Legal System // IALS Student Law Review. Vol. 1. Issues 2. Spring, 2014. P. 64.

Кроме того, исключительная компетенция государства и конкурирующая компетенция государства и обычных областей недостаточно четко разграничены.

Так, к исключительной компетенции государства относятся вопросы охраны окружающей среды, экосистемы и памятников культуры, а к конкурирующей компетенции – реставрация культурных памятников и окружающей среды, организация культурной деятельности. При таком способе регуляции сферы деятельности национальных и областных публичных органов власти будут неизбежно пересекаться.

Другой характерной иллюстрацией являются положения ст. 117 Конституции Италии о том, что налоговая система и уравнивание финансовых доходов относятся к исключительному ведению Италии, а координация государственных финансов и налоговой системы – к конкурирующей компетенции. С учетом такого подхода обоснованным представляется мнение о том, что “в текущих условиях степень финансовой автономии областей Италии будет находиться на низком уровне”⁹.

Компетенция обычных областей образуется по остаточному принципу, т.е. области осуществляют законодательную власть в любой сфере, специально не отнесенной к законодательной компетенции государства (ст. 117 Конституции Италии).

Перечень вопросов, в отношении которых обычные области вправе осуществлять законодательное регулирование, закрепляется в их статутах.

Так, статутом Пьемонта¹⁰ к ведению публичных органов власти области отнесены вопросы экономического развития, занятости, принятия мер защиты от стихийных бедствий, экологии, культуры, языков, водных ресурсов, флоры и фауны, территориального устройства области. Акцентировано внимание на охране и защите прав потребителей, культурных и религиозных меньшинств, языкового наследия, детства и другие вопросы (ст. 5, 9, 10).

Статутом Ломбардии¹¹ определяется, что к ведению данной области отнесены вопросы семьи и детства, занятости, отношения с католической церковью и иными религиозными объ-

⁹ Arban E. Op. cit. P. 286

¹⁰ См.: Statuto della regione Piemonte. URL: www.ariana.consiglioregionale.piemonte.it/dwd/statuto_vigente_12005001.pdf (дата обращения: 11.09.2017).

¹¹ См.: Statuto d'autonomia della Lombardia. URL: http://www.consiglio.regionale.lombardia.it/c/document_library/get_file?uuid=f3d5seed-f97c-47e6-b680-8a328ddee5be-&groupId=38960 (дата обращения: 11.09.2017).

единениями, создание условий для реализации права (свободы) вероисповедания, мысли, слова, образования, творчества, исследований, доступ к средствам коммуникации, признание и расширение исторической, культурной, лингвистической идентичности области в соответствии с христианскими и гражданскими традициями, внесение предложений по вопросам повышения эффективности, взаимодействия и интеграции между Падано-Альпийскими областями, содействие интеграции в ломбардское общество иммигрантов, имеющих культурные, этнические, религиозные, политические отличия, создание предприятий различных организационно-правовых форм для экономического развития территории, охрана окружающей среды и биоразнообразия, охрана природного, архитектурного, исторического, художественного наследия Ломбардии, защита прав потребителей, выдвижение предложений по вопросам безопасности граждан, обеспечение прав граждан с ограниченными возможностями, обеспечение плюрализма и достоверности информации (ст. 2).

В литературе отмечается, что исключительная компетенция обычных областей Италии имеет узкий характер.

Д. Весперини указывает, что “остаточные законодательные полномочия областей ограничены регулированием регламентарных отношений и распространяются в основном на экономические секторы, предоставляемые гражданам услуги, режим пользования землями”¹².

Э. Арбан подчеркивает, что “в действительности сфера остаточных полномочий крайне ограничена”¹³.

В отношениях между государством и областями применяется принцип субсидиарности. Статья 118 Конституции закрепляет данный принцип применительно к административным функциям. В свою очередь, Конституционный суд Италии постановил, что “выполнение центральным правительством необходимых для поддержания унитарного порядка административных функций невозможно без одновременного привлечения соответствующих законодательных функций”¹⁴.

¹² Vesperini G. Regional and Local Government in Italy: an overview. P. 4. URL: www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/06/vesperinig.pdf. (дата обращения: 11.11.2017).

¹³ Arban E. Op. cit. P. 262, 263.

¹⁴ Ibid. P. 264.

Необходимо отметить, что ввиду специфики, присущей конституционной модели разграничения компетенции между центром и областями, Конституционный суд Италии осуществляет “фундаментальную задачу пересмотра (re-defining) компетенций, что зачастую приводит к обоснованию увеличения роли государства”¹⁵.

Характерным примером является дело, инициированное рядом регионов (Тоскана, Марке, Кампания, Базиликата, Эмилия-Романья, Умбрия)¹⁶, о признании не соответствующими Конституции Италии положений Закона № 443 от 21 декабря 2001 г., в соответствии с которым национальное правительство было наделено полномочиями в сфере определения мест расположения объектов публичной и частной инфраструктуры и стратегических производственных площадок, подходящих для развития и модернизации страны.

Области настаивали на том, что данное положение не соответствует ст. 117 Конституции Италии по следующим причинам. Указанный акт регламентирует вопрос, который не отнесен Конституцией Италии к исключительной компетенции государства. Даже при условии, что определение крупномасштабных работ может подпадать под совместную юрисдикцию, указанный Закон был подготовлен без участия областей. Данный акт содержит не просто основные принципы, а определяет конкретизированную степень детализации, которая ущемляет независимость законодательных полномочий областей.

Отвергая данные аргументы, Конституционный суд Италии руководствовался тем, что национальный законодатель может принимать и регламентировать режим осуществления административных функций по вопросам, в отношении которых области обладают совместной законодательной компетенцией, когда единообразие их выполнения вытекает из положений ст. 118 Конституции Италии. Суд постановил, что невозможно, чтобы государство осуществляло законодательные полномочия только по конкретным предметам ведения и только путем определения основных принципов в рамках совместной юрисдикции.

¹⁵ Vesperini G. Op. cit. P. 10.

¹⁶ Groppi T., Scattone N. Italy: The Subsidiarity Principle // International Journal of Constitutional Law, Volume 4, Issue 1, 1 January 2006. P. 131 – 137.

Это должен быть гибкий механизм, который принимает во внимание национальные интересы, — механизм, существующий в федеративных системах в качестве конкурирующей законодательной компетенции в ФРГ, или верховной клаузулы в США¹⁷.

Конституционный суд также отметил, что в рамках принципа субсидиарности могут быть отступления от распределения законодательной компетенции, предусмотренной в ст. 117 Конституции Италии. Однако данные отступления правомерны только в той степени, когда они соответствуют публичным интересам, которые обосновывают реализацию функций регионов государством. Более того, эти отступления не могут быть необоснованными и требуют согласования с областью. Таким образом, Конституционный суд сформулировал концептуальный и процессуальный подходы в отношении принципов субсидиарности и адекватности в интересах национального права, распределения законодательных полномочий, определенных Конституцией.

Кроме того, Конституционный суд отметил, что отсутствие такого вопроса, как “общественные работы”, в перечне предметов исключительного ведения государства не означает, что данный вопрос подпадает под законодательную юрисдикцию регионов. Напротив, данная сфера законодательного регулирования не охватывает конкретных предметов ведения, а потому может быть отнесена к чьей-либо компетенции на основе цели законодательного регулирования от случая к случаю (case-by-case basis).

Таким образом, Конституционный суд Италии фактически признал, что предусмотренная в Конституции жесткая модель разграничения законодательной компетенции не работает, но, напротив, обозначена необходимость определенной гибкости, которая способна гарантировать общие интересы.

По мнению ряда авторов, указанным решением суда восстановлена концепция “национальных интересов”, которая была закреплена в первоначальной редакции Конституции Италии. Государство может отступать от нормальной модели разграничения компетенций. В нынешних условиях государство способно переписать ст. 117 Конституции Италии. По факту Суд уклонился от текста

Конституции, который устанавливает разделение компетенции на основе перечня предметов ведения, и не предусматривает гибкости механизма в отношении законодательных полномочий¹⁸.

Данное решение выступает характерным отражением ведущей роли Конституционного суда в формировании новой региональной системы Италии¹⁹. В других работах отмечается, что Конституционный суд на основе принципа субсидиарности пересматривает итальянский регионализм²⁰.

Ситуация с применением принципа субсидиарности в Италии усугубляется тем, что конституционно закрепленная модель разграничения конкурирующей компетенции может корректироваться в соответствии с требованиями ЕС и нормами международного права. Статья 117 Конституции Италии фактически признает приоритет международного права. Согласно данной норме законодательная власть принадлежит государству и областям при соблюдении Конституции и обязательств, вытекающих из права Европейского сообщества и международных обязательств.

В литературе отмечается, что “европейский мандат Италии только повышает предрасположенность Конституционного суда Италии к централизации компетенций”²¹. В свою очередь, такой подход предопределяется позицией ЕСПЧ, согласно которой государство несет ответственность за несоответствие компетенции требованиям коммунитарного права. ЕСПЧ не придает значения внутригосударственной модели размежевания данной компетенции²².

Таким образом, применение принципа субсидиарности и рамочного регулирования позволяет национальным властям Италии, не изменяя текста Конституции, конфигурировать систему внутригосударственных отношений в соответствии с актуальными политическими условиями. Такой подход не способен обеспечить защищенность и прогнозируе-

¹⁸ См.: *Martinico G.* Op. cit. P. 61.

¹⁹ См.: *Groppi T., Scattone N.* Op. cit. P. 131–137.

²⁰ См.: *Martinico G.* Op. cit. P. 63.

²¹ См.: *Martinico G.* The Impact of “Regional Blindness” on the Italian Regional State. P. 6. URL: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1968920 (дата обращения: 13.11.2017).

²² См.: *Martinico G.* The Impact of “Regional Blindness” on the Italian Regional State. P. 6.

¹⁷ См.: *Groppi T., Scattone N.* Op. cit. P. 131–137.

мость развития регионализма в Италии, поскольку в зависимости от тех или иных обстоятельств государство может применять рамочное регулирование или сослаться на принцип субсидиарности для достижения ситуативных целей.

1.3. Конституционная модель разграничения компетенций между государством и особыми областями

Конституционно-правовые формулы регуляции компетенций областей с особым статусом различаются.

Компетенция Сардинии, Валле-д'Аоста, Фриули-Венеция-Джулия, Трентино-Альто-Аидже определяется в соответствии с Конституцией, принципом правового порядка государства, международными обязательствами и национальными интересами, а также основополагающими положениями социально-экономических реформ Республики (ст. 2 статута Валле-д'Аоста²³, ст. 4 статута Фриули-Венеция-Джулия²⁴, ст. 3 статута Сардинии²⁵, ст. 4 статута Трентино-Альто-Аидже²⁶).

Статьи 14, 17 сицилийского статута²⁷ предусматривают, что областная ассамблея осуществляет принадлежащие полномочия в рамках конституционных законов государства, не препятствуя намеченным Учредительным собранием сельскохозяйственной и промышленной реформам.

Компетенция особых областей Италии подразделяется на исключительную и конкурирующую.

Исключительная компетенция особых областей Италии характеризуется высокой степенью унификации.

²³ См.: Statuto speciale per la Valle D'Aosta. URL: www.consiglio.vda.it/app/statutospeciale (дата обращения: 11.09.2017).

²⁴ См.: Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia. URL: http://www.riformautonomie.regione.fvg.it/system/resources/W1siZiIsIjIwMTYvMDkvMDUvOW5waDEwZGZpcV9TdGF0dXRvX0ZWR19hZ2dpb3JuYXRvX2FfTF9Db3N0XzFfMjAxNi5wZGYiXv0/Statuto-FVG-aggiornato-a-L-Cost-1_2016-.pdf?sha=f594948297b8dcb3 (дата обращения: 11.09.2017).

²⁵ См.: Statuto speciale per la Sardegna. URL : www.regione.sardegna.it/documents/1_39_20050318114805.pdf (дата обращения: 11.09.2017).

²⁶ См.: Statuto speciale per il Trentino-Alto-Adige. URL : www.regione.taa.it/Moduli/933_Statuto2017.pdf

²⁷ См.: Statuto della Regione Siciliana. URL: www.ars.sicilia.it/home/Statuto.pdf (дата обращения: 11.09.2017).

В обобщенном виде исключительную компетенцию особых областей можно представить следующим образом: сельское и лесное хозяйство, мелиорация, правовой режим пользования общественной собственностью, промышленность и торговля (кроме регулирования частноправовых отношений), градостроительство, общественные работы (исключая крупные работы общенационального значения),rudники, карьеры, торфяники, соляные копи, общественные воды, не являющиеся объектом общественных работ общенационального значения, рыбная ловля и охота, составление и ведение земельного кадастра, благотворительность и благотворительные учреждения, туризм, надзор за гостиницами, охрана природного ландшафта, памятников старины и произведений искусства, местное управление, организация областных служб и учреждений, трамваи и автомобильные линии областного значения, местная полиция, правовой и экономический статус служащих и должностных лиц области, национальное образование, музеи, ремесла, библиотеки, академии, экспроприация для общественных нужд.

При этом следует отметить, что статуты особых областей фиксируют специфику, обусловленную национально-культурными, экономическими, географическими и иными характеристиками сообществ/территорий.

Так, в ст. 4 статута Трентино-Альто-Аидже акцентировано внимание на охране местных языковых меньшинств. К компетенции провинции Больцано отнесены вопросы топонимики с учетом присущего населению провинции двуязычия (ст. 8 статута Трентино-Альто-Аидже).

Статья 3 статута Фриули-Венеция-Джулия признает равенство прав граждан независимо от принадлежности к языковым группам, а также указывает на охрану их национально-культурных особенностей, закрепляет правомочия регуляции горной экономики.

Статут Валле-д'Аоста относит к исключительному ведению вопросы, относящиеся к топонимике, расширению масштабов производства местной продукции (ст. 2).

В рамках конкурирующей компетенции особые области вправе осуществлять законодательное регулирование в пределах, установленных правовыми актами Италии. В этом аспекте можно выделить две основные модели.

Первая модель характеризуется применением рамочной регуляции, которая означает, что особые области принимают правовые акты “в пределах принципов и общих интересов, зафиксированных законами государства”.

Вторая модель предполагает возможность принятия особыми областями правовых актов “об интеграции и реализации национальных законов в целях их адаптации к особенностям области”.

Типичным примером материализации первого подхода служат положения ст. 5 статута Фриули-Венеция-Джулия, которые предусматривают, что публичные власти особой области в пределах установленных законами Италии основных принципов по конкретным вопросам вправе осуществлять законодательные полномочия по следующим вопросам: выборы в областной совет (представительный орган), порядок организации проведения референдума, установление налогов, регламентация статуса муниципалитетов, общественное благосостояние и благотворительные учреждения, публичные службы областного уровня, банки, экспроприация имущества, не принадлежащего государству, местная полиция, гигиена, санитария, охрана здоровья, общественные здания, топонимика, противопожарные службы, работа по предотвращению и спасению от стихийных бедствий и другие вопросы.

Согласно ст. 17 статута Сицилии в рамках принципов и общих интересов, зафиксированных законами государства, областное собрание (представительный орган) в целях удовлетворения особых условий и собственных интересов области может издавать законы, в том числе предусматривающие учреждение публичных служб, по следующим вопросам: областные коммуникации и транспорт любого вида, общественное здравоохранение и гигиена, санитарное обслуживание, среднее и университетское образование, регулирование кредита, страхования, сберегательные кассы, социальное законодательство, трудовые отношения, социальное обеспечение и страхование при соблюдении минимальных размеров, установленных законодательством государства, продукты питания, организация коммунального обслуживания, другие вопросы, затрагивающие интересы преимущественно областного значения.

Идентичный метод применен в ст. 5 статута Трентино-Альто-Адидже. При этом необходимо отметить, что, в отличие от вышеуказанных примеров, перечень вопросов состоит всего из двух пунктов: национальное страхование и социальная защита (п. 2), земельные и сельскохозяйственные кредиты, сберегательные и сельские банки, областные кредитные организации (п. 3).

Второй подход воплощен в ст. 3 статута Валле-д’Аоста. Согласно данной норме публичные власти области вправе принимать законодательство об интеграции и реализации национальных законов в целях их адаптации к особенностям области по следующим вопросам: промышленность, торговля, учреждение местных кредитных организаций, экспроприация имущества, не принадлежащего государству, порядок пользования общественными водными ресурсами для гидроэлектрических целей, областные и муниципальные финансы, другие вопросы.

Указанные модели могут применяться одновременно. Так, ст. 6 статута Фриули-Венеция-Джулия позволяет адаптировать законы Италии к условиям особой области в рамках интеграции и реализации в части вопросов образования, социального обеспечения, древностей и художественных ценностей, защиты природного ландшафта, флоры и фауны, а также иных вопросов, переданных государством. Аналогичные положения закреплены в ст. 5 статута Сардинии.

Административные функции в пределах установленной законодательной компетенции осуществляются публичными органами власти особых областей самостоятельно (это же правило действует при делегировании данных функций государством). При этом не допускается реализации административных функций в условиях, когда они переданы законами Италии муниципалитетам.

Анализ содержания и особенностей компетенции особых областей Италии свидетельствует о синхронной принадлежности им качеств универсальности и персонификации. Прослеживается единая конституционно-правовая методология конфигурирования моделей указанных областей на уровне национального правительства. Такой подход ориентирован на формирование достаточно определенного пространства субнациональной

юрисдикции в рамках конкретного типа внутренних государственных образований.

1.4. Конституционно-правовые проблемы разграничения конкурирующей и исключительной компетенции: точки пересечения особых и обычных областей

В структуре исключительной компетенции государства и особых областей, конкурирующей компетенции государства, обычных и особых областей наблюдается асимметрия.

Для удобства сравнительного анализа следует выделить две проекции: конкурирующая компетенция обычных и особых областей и государства, исключительная компетенция государства в отношениях с обычными областями и конкурирующая компетенция в отношениях с особыми областями.

В первой модели наблюдается характерный параллелизм.

В качестве примера следует привести положения ст. 5 статьи Трентино-Альто-Адидже, которые предусматривают правомочия издания законодательных норм в рамках исключительной компетенции и принципов, установленных законами государства, по вопросам национального страхования и социального обеспечения (п. 2), земельных и сельскохозяйственных кредитов, сберегательных и сельских банков, областных кредитных организаций (п. 3). Одновременно ст. 117 Конституции Италии относит к конкурирующей компетенции государства и обычных областей сберегательные кассы, сельские кассы, кредитные учреждения областного характера.

Пункт о) ст. 3 статьи Сардинии закрепляет исключительную компетенцию особой области в отношении ремесел. При этом ст. 117 Конституции Италии данный вопрос относит к конкурирующей компетенции государства и обычных областей. Следует отметить, что ремесла отнесены к исключительной компетенции других особых областей Италии (ст. 2 статьи Валле-д'Аоста, ст. 4 статьи Фриули-Венеция-Джулия).

Вторая модель материализуется в условиях, когда в отношениях с обычными областями вопрос отнесен к исключительному ведению государства, а в отношениях с особыми областями – к конкурирующей компетенции. Так, социальное обеспечение отнесено к исключительной компетенции Италии (п. о) ст. 117). В свою очередь, ст. 17 статьи Сицилии опре-

деляет, что социальное обеспечение и страхование при соблюдении минимальных размеров, установленных законодательством государства, отнесено к конкурирующей компетенции.

Кроме различающихся компетенционных модификаций необходимо отметить, что между обычными и особыми областями различия также имеются в институциональном аспекте. Так, в отношении каждой из особых областей приняты специальные статьи, регламентирующие их статус в структуре государственно-территориального устройства Италии, имеющие ранг конституционного закона. Нормативно предусматривается возможность формирования собственных управленческих органов с учетом национальных и лингвистических особенностей населения.

В этом плане требует уточнения позиция Г.Т. Сардаряна о том, что “на сегодняшний день не имеет столь высокой значимости выделение двух видов регионов – обычных и со специальным статусом, так как у обычных регионов есть все возможности обладания полномочиями регионов специальных”²⁸.

Полномочия являются составным, но не единственным элементом конституционно-правового статуса любого внутригосударственного образования. Вместе с тем в компетенционном аспекте точка зрения Г.Т. Сардаряна заслуживает поддержки.

Дело в том, что в ст. 117 дореформенной редакции Конституции Италии были предусмотрены вопросы, по которым “обычные области издают законодательные нормы в пределах основных принципов, установленных законами государства, и при условии, что они не противоречат национальным интересам и интересам других областей”. В этот список входили следующие вопросы: организация ведомств и административных учреждений, подчиненных области, границы коммун, местная городская и сельская полиция, ярмарки и рынки, благотворительные учреждения, санитарная и больничная служба, ремесленное и профессиональное обучение, помощь в школе, музеи и библиотеки местного значения, градостроительство, туризм и гостиничное дело, трамваи и автомобильные линии областного значения, дорожная сеть, во-

²⁸ Сардарян Г.Т. Политические проблемы взаимоотношений регионов и центральной власти в Италии: дис. ... канд. полит. наук. М., 2015. С. 13.

допроводы и общественные работы областного значения, навигация и пристани на озерах, минеральные и лечебные воды, карьеры и торфоразработки, охота, рыболовство во внутренних водах, сельское хозяйство и леса, ремесла.

Как видно, во многом предметы ведения конкурирующей юрисдикции обычных областей повторяли исключительные предметы ведения особых областей.

В результате конституционной реформы 2001 г. закрепленный в ст. 117 Конституции Италии перечень предметов ведения обычных областей вопросов был упразднен. Однако эти вопросы не были переданы ни в исключительную компетенцию государства, ни в конкурирующую компетенцию государства и областей (кроме ремесел). По факту это означает, что данные вопросы “по умолчанию” остались в сфере ведения обычных областей.

Учитывая высокую степень содержательного сходства рассматриваемых вопросов, правомерно констатировать сближение компетенций обычных и особых областей Италии.

2. Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти областей Италии

2.1. Конституционно-правовые основы системы публичных органов власти обычных областей

Конституция Италии разграничивает подходы к регуляции институциональной архитектуры публичных органов власти особых и обычных областей. Статус публичных органов власти особых областей закреплен только на уровне статутов. В отношении обычных областей в национальной Конституции закреплены общие положения о статусе публичных органов власти, а конкретизированные нормы о принципах и форме правления изложены в статутах.

Статьей 122 Конституции Италии предусмотрено, что органами области являются областной совет, джунта и ее председатель. Областной совет осуществляет законодательную власть, которой наделена область, и другие функции, вверенные ей Конституцией и законами. Он может вносить законодательные предложения в палаты.

Джунта является исполнительным органом области. Председатель джунты представляет область; руководит политикой джунты и несет за нее ответственность;

промульгирует законы и издает областные регламентарные акты; руководит осуществлением административных функций, делегированных государством области, в соответствии с инструкциями Правительства Республики.

При условии, что областной совет не предписывает иного, председатель областной джунты избирается всеобщим и прямым голосованием. Избранный председатель назначает и освобождает от должности членов джунты.

По имеющимся сведениям, все области адаптировали модель прямого избрания населением председателей джунт²⁹.

Мотивированным декретом Президента Республики областной совет может быть распущен, а председатель джунты – уволен за совершение действий, противоречащих Конституции, или за грубые нарушения закона. Ропуск и увольнение также могут быть осуществлены по основаниям национальной безопасности (ст. 126 Конституции Италии). Если правительство находит, что какой-либо областной закон превышает компетенцию области, то оно может поставить вопрос о конституционной законности перед Конституционным судом в течение 60 дней со времени их опубликования. Если область считает, что какой-либо закон или акт, имеющий силу закона государства или другой области, наносит ущерб ее компетенции, то она может поставить вопрос о конституционной законности перед Конституционным судом в течение 60 дней со времени опубликования закона или акта, имеющего силу закона (ст. 127 Конституции Италии).

Институт представительства национального правительства в виде правительенного комиссара в рамках данного вида областей упразднен.

2.2. Конституционно-правовые основы системы публичных органов власти особых областей

Представительные органы власти

Во всех особых областях представительные органы избираются непосредственно населением сроком на пять лет.

²⁹ См.: Gardini G. Political and Administrative Organization of the Italian Regions. P. 8. URL: http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/10_05_2011-10_07_Gardini_UK.pdf (дата обращения: 11.09.2017).

Исключение составляет Трентино-Альто-Адидже, представительный орган которого состоит из членов представительных органов провинций Тренто и Больцано (ст. 25 Статута). В свою очередь члены советов указанных провинций избираются непосредственно их жителями с условием обязательного закрепления в законодательстве гарантий представительства ретороманской лингвистической группы (ст. 48 статута).

Представительные органы именуются советами (исключение составляет Сицилия, где данный орган называется собранием).

Возглавляет представительный орган председатель, избираемый из числа депутатов. В этом плане примечательным отражением признания существующего в Трентино-Альто-Адидже билингвизма являются положения ст. 30 статута, предусматривающие чередование с интервалом в 30 месяцев на должностях председателя и заместителя председателя членов совета, принадлежащих к италоязычной и немецкоязычной группам.

Основные функции представительных органов сосредоточены в законодательной, представительной и контрольной сферах.

Законодательные полномочия реализуются в пределах установленной компетенции. При этом закрепляется возможность инициирования перед национальным парламентом принятия законодательных актов за рамками компетенции.

Так, ст. 35 статута Трентино-Альто-Адидже предусматривает, что по вопросам, выходящим за пределы компетенции совета, но представляющим для области особый интерес, допускается внесение проектов правовых актов через председателя областной джунты в парламент Италии. Аналогичные нормы содержатся в ст. 18 статута Сицилии.

Областные акты промульгируют председатели джунт и визируют должностные лица, представляющие интересы национального правительства (правительственные комиссары, представитель Министерства внутренних дел Италии, представитель государства).

Например, правовые акты Фриули-Венеция-Джулия подлежат представлению правительенному комиссару для сведения. В случае если комиссар вернет в совет акт по причине его несоответствия Конституции Италии или наличия противоречий нацио-

нальным интересам, такой акт к промульгации не допускается (ст. 29 статута). При этом установлено, что акт в первоначальной редакции может быть принят повторно большинством голосов депутатов, если в течение 15 дней после его представления правительство Италии не обратилось в Конституционный суд Италии (ст. 29 статута).

С учетом специфики административно-территориального устройства Трентино-Альто-Адидже принятые областным и провинциальными парламентами законопроекты передаются правительственным комиссарам в Тренто и Больцано. Правительство Италии вправе вернуть представленный проект в соответствующий представительный орган по мотивам превышения компетенции, противоречия национальным интересам или интересам каждой провинции. При повторном одобрении областным или провинциальным советом абсолютным большинством голосов законы промульгируются, если в течение 15 дней после передачи Правительство Италии не внесет вопрос о законности в Конституционный суд Италии или о противоречии национальным интересам – в Палату депутатов Италии. В случае возникновения сомнений решение о компетенции принимает Конституционный суд (ст. 55 Статута).

Правовые акты совета Валле-д'Аоста направляются представителю Министерства внутренних дел Италии, который оценивает их на предмет соответствия компетенции области (ст. 31 статута).

Депутаты представительных органов обладают диспозитивным мандатом и индемнитетом. Применительно к конституционно-правовому статусу депутатов рассматриваемых областных представительных органов Италии это означает, что народные представители выражают интересы всей области в целом, не связаны с наказами избирателей. Депутаты не подлежат также ответственности за выраженные мнения или позицию при голосовании при осуществлении своих полномочий.

Контрольные функции осуществляются в отношении исполнительных органов власти. Квинтэссенцией контроля выступает право-мочие выражения недоверия джунте (правительство особой области), способное привести к отставке правительства.

Представительные органы особых областей могут быть распущены при совершении действий, противоречащих Конституции, допу-

щении серьезных нарушений закона либо отказе исполнения решения Президента Италии об отставке джунты либо ее председателя, совершивших подобные действия.

Аналогичные правила применяются в отношении провинций Тренто и Больцано (ст. 49б). Особенность состоит в том, что члены провинциальных советов продолжают осуществлять свои функции в качестве членов совета Трентино-Альто-Адидже до выборов нового созыва соответствующих советов провинций (ст. 49б).

Исполнительные органы власти

Исполнительными органами особых областей являются джунты, которые наделены бюджетными, исполнительными и административными функциями.

В состав джунтов входят председатель, заместители и ассессоры, которым председатель поручает отдельные отрасли управления. Состав джунтов формируется представительными органами особых областей (ст. 36 статута Трентино-Альто-Адидже, ст. 36 статута Фриули-Венеция-Джулия) или населением самостоятельно путем выборов (ст. 9 статута Сицилии).

Определенными особенностями обладает состав джунтов Трентино-Альто-Адидже, который должен отражать языковые группы, представленные в Совете. При этом установлено, что каждый из заместителей председателя должен представлять италоязычную и немецкоязычную группы. Ретороманская группа должна быть представлена в обязательном порядке в составе правительства (ст. 36 статута).

Председатель джунты представляет область, осуществляет административные функции, которые ему делегированы государством согласно указаниям правительства Италии. Указанное должностное лицо также созывает заседания джунты, промульгирует принимаемые декреты.

В сферу компетенции председателя джунты входят вопросы принятия во исполнение законов регламентарных актов, принятых областным Советом, управления делами областного значения, имуществом области и контроля некоторых областных служб, а также иные вопросы.

Джунта несет ответственность перед национальным правительством и представитель-

ным органом области. Предусмотрен институт роспуска, который осуществляется по мотивированному декрету Президента Италии в соответствии с решением Совета министров после заслушания мнения парламентской комиссии по областным вопросам.

На основании декрета Президента Италии председатель джунты может быть удален в отставку за нарушение Конституции или при неоднократном и серьезном нарушении законов.

Институт представительства национального правительства

В статутах особых областей Италии содержатся definizioni, определяющие статус правительского комиссара (представителя государства на Сардинии). Опираясь на тексты указанных актов, правомерно констатировать, что представители центрального правительства обладают полномочиями осуществления мониторинга реализации государственной политики, обеспечения действия законодательства Италии в соответствующих особых областях.

В Трентино-Альто-Адидже правительственные комиссары назначаются в провинции Тренто и Больцано.

В соответствии со ст. 87 статута Трентино-Альто-Адидже в функции правительственные комиссаров входят вопросы координации государственных полномочий в провинции (согласно директивам правительства Италии), надзор за деятельностью соответствующих учреждений, за исключением учреждений, связанных с осуществлением правосудия, обороной, железными дорогами, за выполнением провинциями и другими местными публичными органами функций, делегированных им государством. Кроме того, правительственный комиссар взаимодействует с председателем джунты провинции по любым значимым вопросам, которые ранее возлагались на префекта, при условии, что полномочия по этим вопросам не были переданы области, провинции или другим органам власти Италии. Правительственные комиссары обеспечивают также охрану общественного порядка, за которую ответственны перед министром внутренних дел Италии. С этой целью комиссары вправе использовать органы и полицейские силы государства, потребовать использования вооруженных сил согласно действующему законодательству (ст. 88 статута).

В силу ст. 61 статута Фриули-Венеция-Джулия правительственный комиссар является должностным лицом государства, назначаемым Президентом Италии по предложению премьер-министра (рекомендацию вносит министр внутренних дел Италии). В ст. 62 статута закреплено, что указанное должностное лицо в соответствии с правительственные распоряжениями координирует выполнение государственных функций в области, осуществляет надзор за реализацией областью или коммунами полномочий, переданных государством, формирует взаимоотношения между государством и областью.

На Сардинии представитель государства контролирует и координирует функционирование администрации области. При этом он не вправе отменять принятые решения (акты), но может сообщить о них в центральные государственные структуры (ст. 48 статута).

Таким образом, на уровне обычных и особых областей Италии сформированы в целом идентичные модели конституционно-правовых статусов публичных органов власти. В данном аспекте наиболее существенным различием выступает тот факт, что в обычные области не назначаются правительственные комиссары с функциями превентивного законодательного контроля.

4. Заключение

Проведенный анализ свидетельствует о существовании разнонаправленных тенденций развития итальянской модели государственно-территориального устройства.

В литературе нередко отмечается, что реформа 2001 г. является “первым шагом к федерализации Италии”, указывается на “итальянский вариант федерализма”, “итальянский путь федерализма”, “итальянский федерализм”, “федеративное решение для Италии”. Также отмечается, что “реформа главы V Конституции окончательно закрепила децентрализацию и автономизацию регионов в качестве ведущего принципа реформирования политico-территориального устройства Итальянской Республики”³⁰. Подчеркивается, что “реформа преследовала цели усиления региональной автономии, и в частности усиления роли региональных институтов *vis-à-vis* центральным властям, посредством введения новой процедуры непосредственного из-

брания председателя джунты. Такой подход повысил политический вес регионов и их лидеров”³¹.

Высказывается и иная точка зрения. Э.Арбан полагает, что “в текущий период, по крайней мере в политическом аспекте, перспективы полной федерализации Италии отброшены, наблюдаются возврат (поворот) к центру и крушение надежд итальянской модели местного самоуправления”³².

На наш взгляд, категория децентрализации к итальянской модели государственно-территориального устройства не вполне подходит, поскольку предполагает “делегирование полномочий с правом их изъятия центральными органами власти в одностороннем порядке, осуществление контроля, надзора и ревизии над переданными соответствующим органам власти полномочиями”³³.

В Италии обычным областям новые полномочия не передавались. Напротив, был упразднен конкретизированный перечень предметов ведения, в отношении которых обычные области вправе осуществлять законодательные полномочия.

Данный факт представляется возможным квалифицировать в качестве подтверждения отсутствия четкой ориентации государства на нормативно обусловленную и гарантированную сферу самостоятельности (децентрализации) обычных областей. Такой способ “дeregulирования” позволяет центральным властям сохранить рычаги управления и координации обычными областями при одновременной ликвидации конституционных гарантий их сфер компетенции. Дополнительной иллюстрацией резервирования в ведении государства ресурсов управления выступает модель конкурирующей компетенции, характерной чертой которой является обширный перечень отнесенных вопросов.

В части демократизации необходимо отметить следующее.

Введение процедуры прямого избрания председателей джунт presupposes расширение возможностей локальных сообществ по

³¹ Bilancia P., Palermo F., Porchia O. The European fitness of Italian Regions // Perspectives on Federalism. Vol. 2. 2010. Issue 2. P. 127.

³² Arban E. Op. cit. P. 284.

³³ Lapidoth V.R. Elements of Stable Regional Autonomy Arrangements. Munchen, 2001. P. 17.

³⁰ Сардарян Г.Т. Указ. соч. С. 26.

участию в управлении делами области. В каких-то аспектах обычные области “превзошли” особые. Так, уязвимым местом особых областей являются фабулы статутов о привязке их исключительной компетенции к категориям в виде “национального интереса”, “основным положениям социально-экономических реформ”. Данный подход в дореформенный период применялся также к обычным областям.

Кроме того, положение обычных областей является более “выгодным” в разрезе института представительства государства, поскольку в отношении них не предусмотрено назначе-

ния правительственные комиссаров. В этом отношении конституционно-правовые статусы особых областей оказываются в худшем положении, чем обычные.

На основе изложенного представляется возможным констатировать, что существующая модель государственно-территориального устройства Италии характеризуется фрагментарным усилением демократических начал при резервировании государством правомочий по регуляции компетенции обычных областей, производимым на фоне партикулярной асимметрии.

REGIONAL AUTONOMY IN ITALY: CONSTITUTIONAL-LEGAL ASPECTS

© 2018

I. V. Irkhin

*Southern Federal University;
Kuban State University, Krasnodar*

E-mail: dissertacia@yandex.ru

Received 11.09.2017

In this article, the constitution-legal status of ordinary and special areas in the state-territorial structure of Italy is analyzed in terms of models of differentiation of spheres of competence and configurations of systems of public authorities. The similarities and differences of the usual and special areas of Italy are considered. It is noted that in some aspects the constitutional and legal status of conventional areas is more perfect than the special areas.

The conclusion is drawn that the existing model of the state-territorial structure of Italy is characterized by a fragmented strengthening of democratic principles with the reservation by the state of the powers to regulate the competence of conventional regions produced against the background of particular asymmetry.

Key words: Constitution, Italy, autonomy, ordinary and special areas, status, competence, system of public authorities.