
ПОНЯТИЕ И ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ИТАЛИИ

*Малиновская Виктория**

В статье рассматривается место административного права в правовой системе Италии. Автор дает понятие отрасли административного права Италии. При этом автор выделяет сферу административного права Италии – сферу организации и функционирования публичной администрации. В статье раскрывается система источников административного права Италии и анализируются различные виды источников административного права.

Административное право Италии представляет собой самостоятельную отрасль публичного права. В предмет административного права Италии принято включать общественные отношения, возникающие в сфере организации и функционирования публичной администрации. Публичная администрация Италии состоит из администраций двух видов – государственной и территориальной. Систему органов государственной администрации составляют: Совет министров, Президиум Совета министров, министерства, публичные агентства, межминистерские комитеты, автономные предприятия и вспомогательные государственные органы. Органами территориальной администрации являются администрации местных автономий – органы областного и местного управления. Под административной деятельностью понимают деятельность публичной администрации – деятельность по осуществлению своих задач и функций органами государственной и территориальной администраций.

К особенностям общественных отношений в сфере публичной администрации, составляющих предмет административного права, относятся две следующие черты. Эти отношения носят государственно-властный характер и их обязательными участниками являются органы публичной администрации.

Административное право отличается от других отраслей права множеством субъек-

тов. Субъектами административного права могут быть: органы государственной власти, вспомогательные государственные органы, органы областного и местного управления, граждане и их объединения, государственные и частные предприятия. Министерства (Ministeri) являются центральными административными органами в Италии. Итальянские министерства создаются по отраслевому принципу. Начиная с середины 1980-х годов система центральной государственной администрации непрерывно подвергается реформированию. В результате проводимых в стране реформ количество министерств сократилось с 25 до 13, одновременно с этим был создан новый вид государственных ведомств – публичные агентства. Реформа правительственных органов была осуществлена на основе Законодательного декрета № 300 от 30 июля 1999 года (настоящий Законодательный декрет действует с изменениями, внесенными Законом № 244 от 24 декабря 2007 года, Декретом-законом № 85 от 16 мая 2008 года и законом № 121 от 14 июля 2008 года).

Возглавляет министерство и руководит его общей работой министр (ministro). Он делегирует полномочия по руководству основными направлениями работы министерства своим заместителям. Заместители министра назначаются Президентом Республики по представлению Председателя Совета министров при обязательном пред-

* **Малиновская Виктория Михайловна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права МГИМО МИД России.

варительном согласовании кандидатуры с соответствующим министром. Заместители министров не входят в состав итальянского правительства, не могут принимать участие в заседаниях Совета министров. Они выполняют другие не менее важные функции: являются официальными представителями правительства в Парламенте, могут участвовать в заседаниях палат Парламента и парламентских комиссий, принимать участие в парламентских дискуссиях, отвечать на вопросы и интерpellации в соответствии с распоряжениями министров. По вопросам работы министерства министр издает декреты и циркуляры.

Наряду с министерствами к центральным административным органам Италии относятся публичные агентства (*Agenzie pubblica*). Публичные агентства были созданы в соответствии с Законодательным декретом № 300 от 30 июля 1999 года. Они не входят в структуру министерств, обладают организационной и финансовой самостоятельностью, имеют статус юридического лица. Публичные агентства осуществляют свою деятельность под руководством соответствующего министерства и под контролем Счетной палаты. Каждое публичное агентство действует на основании Устава, утвержденного правительством Италии. Возглавляет публичное агентство Генеральный директор (*direttore generale*).

Для реализации правительственных программ в Италии созданы и действуют межминистерские комитеты (*comitati interministeriali*) – коллегиальные административные органы: Межминистерский комитет экономического планирования (*CIPE*), Межминистерский комитет по кредитованию и сбережениям (*CICR*), Межминистерский комитет по безопасности Республики (*CISR*), Межминистерский комитет по делам Европейского Союза (*CIACE*).

В соответствии с Законодательным декретом № 165 от 30 марта 2001 года государственные предприятия публичной администрации были преобразованы в автономные предприятия (*aziende autonome*), которые действуют в форме акционерных компаний. Автономные предприятия оказывают государственные услуги в различных сферах деятельности публичной администрации. Автономные предприятия обычно не имеют статуса юридического лица, и они подчинены соответствующему министерству. Деятельность автономных предприятий контролируется Счетной палатой. В число автономных предприятий Италии входят:

Центральная служба нотариального архива, Независимая компания государственных дорог (*AASS*), Государственная компания лесного хозяйства (*ASFD*), Государственная компания по услугам телефонной сети (*ASST*) и многие другие.

Согласно Конституции Италии в систему органов государственной администрации включены *вспомогательные государственные органы*, выполняющие экспертные и консультативные функции. Такими органами являются: Национальный совет экономики и труда (*Consiglio nazionale dell' economia e del lavoro*), Государственный совет (*Consiglio di Stato*) и Счетная палата (*Corte dei conti*).

Система учебного курса административного права Италии включает в себя следующие вопросы: понятие и классификация административных функций государства, разграничение политических и административных функций государства, понятие и виды источников административного права, понятие и классификация субъектов административного права, статус субъектов административного права и их полномочия, публичная служба, структура и принципы организации публичной администрации, система органов государственной администрации, организация областного и местного управления, деятельность органов публичной администрации, акты органов публичной администрации и административные договоры, система органов административной юстиции и их деятельность (административный процесс).

Правовая система Италии входит в романо-германскую правовую семью, причем именно Италия является «прародиной» романо-германского права, сложившегося на основе переработанного римского права.

Основным источником административного права в Италии являются законодательные и другие нормативные правовые акты, применяемые в сфере организации и деятельности публичной администрации. Особое место в действующем законодательстве Италии занимают Общие положения о законе, которые были включены в текст Гражданского кодекса 1942 года. По сфере применения Общие положения о законе выходят за рамки Гражданского кодекса. В них дана характеристика и установлена иерархия различных источников права, а также изложены правила толкования любых законов. Согласно ст. 1 Общих положений о законе к источникам итальянского права относятся законодательные акты, регламенты и другие подзаконные акты, а также

обычаи. Итальянскими правоведами разработана более детальная классификация источников права:

- 1) источники права, обладающие верховенством (Конституция и конституционные законы);
- 2) конвенционные нормы Европейского Союза;
- 3) первичные источники права (законы и акты, имеющие силу закона);
- 4) вторичные или производные источники права (регламенты и другие подзаконные акты);
- 5) иные источники права (локальные акты, обычаи).

В системе источников административного права Италии значительную роль играет *Конституция Италии* 1947 года. Многие положения Конституции Италии прямо или косвенно устанавливают принципы административного права. К этим принципам относятся: принцип законности в деятельности публичной администрации; принцип беспристрастности при рассмотрении административных дел; принцип децентрализации публичной администрации; принцип признания местных автономий и содействия их развития; принцип свободного доступа граждан на государственную службу на основе конкурса; принцип независимости административных судей и другие. Например, согласно ст. 41 Конституции Италии публичная и частная экономическая деятельность может быть направляема и контролируема в социальных целях в соответствии с порядком, установленным законом.

Конституция Италии (ст. 138) определяет виды *конституционных законов*. Конституционными законами считаются законы, вносящие изменения в Конституцию, и законы, принятые по вопросам, прямо указанным в Конституции. Например, в случаях изменения территорий областей или создания новой области в составе государства такие изменения должны быть оформлены принятием соответствующего конституционного закона. Конституционные законы в отличие от обычных законов требуют усложненной процедуры принятия. Конституционный закон № 3 от 18 октября 2001 года определяет исключительные полномочия пяти областей Италии, перечисленных в ст. 116 Конституции Италии.

Среди источников административного права немаловажное значение имеют акты, принятые органами Европейского Союза – регламенты, директивы и решения

ЕС. Регламенты ЕС – акты ЕС, имеющие общий характер, обязательные для исполнения в полном объеме и применяемые государствами-участниками ЕС непосредственно. Регламенты ЕС имеют прямое действие на территории государств-участников ЕС. Директива, как и регламент, носит обязательный характер в отношении государства, к которому она обращена. Директива предоставляет возможность государству самостоятельно определять формы и методы достижения поставленных в ней результатов. Директивы активно используются как инструмент гармонизации национального законодательства государств-участников ЕС, в частности в области административного права. Решения Совета и Комиссии ЕС носят индивидуальный характер. Они являются обязательными во всех своих частях для тех субъектов, которым они адресованы. При этом субъектами исполнения могут быть как государства-участники ЕС, так и отдельные государственные и частные организации или определенные категории лиц, находящиеся под юрисдикцией государства-участника ЕС.

По вопросу о соотношении норм национального права и права ЕС в Италии был принят Закон № 86 от 9 марта 1989 года. Согласно статье 31 этого Закона итальянское правительство до 1 марта обязано вносить в Парламент законопроект, который предусматривает отмену или изменение некоторых норм национального законодательства в случае, если эти нормы противоречат обязательным для исполнения директивам ЕС.

Обычные законы принимаются по любым вопросам, круг которых не обязательно должен быть определен в Конституции Италии. Как правило, законы принимаются для регулирования различных сторон политической, экономической, социальной и культурной жизни граждан, значимость которых определяется Конституцией Италии. Например, согласно Конституции Италии закон устанавливает меры, обеспечивающие предупреждение и пресечение правонарушений (ч. 7 ст. 21). Однако правило об определении конкретных полномочий (предметов ведения) в сфере нормотворчества обязательно к соблюдению только при принятии правительственных актов (ч. 1 ст. 77). Иначе говоря, принимающий законы Парламент обладает неограниченной компетенцией и может принимать законы по любому вопросу, если сочтет это необходимым. В качестве примера законов, являющихся источниками административно-

го права Италии, можно назвать: Закон № 400 от 23 августа 1988 года о деятельности правительства и организации Президиума Совета министров, Закон № 241 от 7 августа 1990 года о новых правилах административных процедур и праве доступа к административным документам (так называемый Закон об административных процедурах), Закон № 15 от 4 марта 2009 года о делегировании полномочий Национальному совету экономики и труда и Счетной палате, Закон № 689 от 24 ноября 1981 года о внесении изменений в систему наказаний.

В особый вид законов выделяют *кодифицированные законы* – кодексы. В отличие от других отраслей административное право Италии является некодифицированным, как и в большинстве зарубежных государств. Однако в Италии можно найти Административный кодекс. Административный кодекс Италии – это не единый сводный закон, а так принято называть сборник законов и подзаконных актов по административному праву. В сборники нормативных актов по административному праву Италии обычно включают - Кодекс о защите персональных данных, Информационный кодекс, Кодекс законов о публичных контрактах, Административно-процессуальный кодекс и некоторые другие. Кодекс о защите персональных данных был утвержден Законодательным декретом № 196 от 30 июня 2003 года. В 2005 году был принят Информационный кодекс Италии (утв. Законодательным декретом № 82 от 7 марта 2005 года). Информационный кодекс содержит положения об использовании информационных технологий в сфере деятельности публичной администрации. Позже Законодательным декретом № 163 от 12 апреля 2006 года принят Кодекс законов о публичных контрактах. Указанный кодекс закрепляет понятие и виды контрактов, заключаемых органами публичной администрации (публичных контрактов), а также регулирует все вопросы, связанные с заключением и исполнением публичных контрактов, в том числе устанавливает порядок разрешения споров, вытекающих из неисполнения или ненадлежащего исполнения публичных контрактов.

Во исполнение Закона № 69 от 18 июня 2009 года о делегировании правительству полномочий по изменению административного процесса был принят Законодательный декрет № 104 от 2 июля 2010 года, который включает четыре приложения. В Приложении 1 Законодательного декрета из-

ложен Административно-процессуальный кодекс Италии. Административно-процессуальный кодекс состоит из пяти книг. Книга первая кодекса закрепляет общие положения административного процесса: общие принципы административной юрисдикционной деятельности, органы административной юрисдикции и их компетенцию. Книга вторая кодекса содержит нормы, регламентирующие административную юрисдикционную деятельность I-ой инстанции. В этой книге определен круг участников административного процесса, установлены их права и обязанности, закреплены правила рассмотрения дела на всех стадиях административного процесса I-ой инстанции. Правила рассмотрения дела во II-ой (апелляционной) инстанции содержатся в Книге третьей кодекса. В Книгу четвертую кодекса включены правила рассмотрения отдельных категорий дел специальной юрисдикции. Книга пятая кодекса (Заключительные положения) посвящена вопросам исключительной юрисдикции административных трибуналов.

Роль кодифицированных законов выполняют *Сводные тексты* (*Testi unici*). Сводный текст представляет собой единый законодательный акт, в котором сведены положения законов, изданных в разное время и регулирующих общественные отношения в одной сфере. После официального опубликования Сводного текста законы, не включенные в него и применяемые ранее в данной сфере, утрачивают силу. Так, например, в Италии действует Сводный текст № 267 от 18 августа 2000 года об организации местных автономий.

В группу первичных источников административного права включаются акты, имеющие силу закона. Такими актами являются законодательные декреты и декреты-законы, издаваемые правительством; статуты и законы областей; законы двух провинций со статусом специальных автономий – Тренто и Больцано.

Законодательные декреты и декреты-законы представляют собой коллегиальные решения Совета министров, оформленные в виде декретов Президента Итальянской Республики (ч. 5 ст. 87 Конституции Италии). Этими актами могут регулироваться вопросы, отнесенные к сфере компетенции Парламента, и могут вноситься изменения в действующие законы. Законодательные декреты и декреты-законы можно вынести на референдум (ст. 75 Конституции Италии) и рассмотрение Конституционного суда (ст.

134 Конституции Италии). Они публикуются в том же порядке, что и обычные законы, и не подлежат регистрации в Счетной палате.

Достаточно значимы полномочия Совета министров в законодательной сфере. Эти полномочия включают в себя: реализацию права законодательной инициативы, издание в порядке делегированного законодательства актов, имеющих силу законов – законодательных декретов и декретов-законов, а также издание подзаконных актов – регламентов. Законодательные декреты и декреты-законы издаются в форме декретов Президента Республики.

Согласно Конституции Италии (ст. 76) *законодательные декреты* представляют собой акты делегированного законодательства. Из этого следует, что адресатом делегирования может быть только правительство, передача нормотворческих полномочий ограничена во времени и касается регулирования только определенных Парламентом вопросов, а также Парламент определяет руководящие критерии и принципы, которым должно следовать правительство в своей деятельности при принятии декретов. К числу формальных требований, предъявляемых к законодательным декретам, относится необходимость указания в преамбуле такого акта исходных данных закона, делегирующего такие полномочия правительству, и исходных данных соответствующего решения Совета министров. В тех случаях, когда срок передачи полномочий превышает два года, правительство обязано запрашивать мнение Парламента в отношении проектов конкретных декретов. Законодательный декрет № 300 от 30 июля 1999 года о реформировании министерств предусматривает сокращение числа министерств и создание нового вида государственных ведомств – публичных агентств. Законодательные декреты принимаются правительством по тем вопросам, круг которых предварительно определен Парламентом. Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции Италии правительство не может без точно выраженного полномочия палат издавать декреты, которые имели бы силу закона.

Декреты-законы издаются правительством под свою ответственность в случаях особой необходимости и срочности. Например, правительство принимает декреты-законы при возникновении чрезвычайных обстоятельств, требующих незамедлительного законодательного вмешательства. Согласно Конституции Италии декреты-

законы подлежат обязательному утверждению Парламентом. В день издания декрета-закона правительство обязано передать его в Парламент для утверждения. Если палаты Парламента распущены, то они собираются на внеочередное заседание в течение пяти дней. Декреты-законы должны быть утверждены в течение 60 дней после их опубликования, иначе они признаются утратившими свою силу с момента их издания. В ходе рассмотрения Парламент может вносить любые изменения в представленный правительством декрет-закон. Информация об отказе в одобрении, частичном одобрении либо прекращении действия в связи с истечением установленного срока соответствующих декретов-законов правительства публикуется в Официальном собрании законов и декретов Итальянской Республики.

Сфера применения декретов-законов ограничена: этими актами не могут делегироваться законодательные полномочия, санкционироваться ратификация международных договоров, утверждаться бюджет, приниматься конституционные законы и законы о выборах. Декреты-законы не могут повторно вводить положения, не утвержденные ранее Парламентом, и восстанавливать действие норм, признанных Конституционным судом неконституционными.

В настоящее время итальянское правительство осуществляет практическую реализацию мероприятий, проводимых в ходе административных реформ, в виде декретов-законов. Последние изменения, касающиеся слияния и упразднения отдельных министерств и агентств, было оформлено Декретом-законом № 85 от 16 мая 2008 года.

Вторичными (производными) источниками административного права являются *регламенты* правительства, отдельных министерств и других ведомств, органов областного и местного управления. Эти подзаконные акты издаются по вопросам компетенции административного органа и подлежат регистрации в установленном порядке.

Регламенты центральных административных органов, в свою очередь, делятся на правительственные, делегированные, министерские и межминистерские регламенты. Для издания регламентов такого уровня необходима предварительная экспертиза Государственного Совета, а после издания – регистрация в Счетной палате. Правительственные регламенты могут издаваться во

исполнение законов, а также по вопросам, не урегулированным законом. Делегированные регламенты принимаются в соответствии с решением Парламента.

Помимо регламентов ко вторичным источникам административного права относятся *циркуляры, инструкции и ордонансы*. Для них не предусмотрены особые процедуры подготовки и принятия. Издавшее циркуляр министерство (иное административное учреждение) обязано ознакомить нижестоящие органы с его содержанием.

Обычаи как вспомогательные источники административного права применяются редко. В качестве иных источников административного права итальянские правоведы называют судебную практику (решения Конституционного суда или Государственного совета, направленные на ликвидацию пробелов в административном законодательстве и толкование норм административных актов). В качестве источников административного права можно назвать такие решения Конституционного суда, как: решение № 93/1965 о признании неконститу-

ционными полномочий Советов коммун и провинций по рассмотрению споров, касающихся избирательного законодательства; решение № 55/1966 о признании незаконным состава Совета префектуры; решение № 30/1967 о признании неконституционными некоторых административных полномочий правлений местных автономий.

Рассматривать систему источников административного права Италии необходимо с учетом того обстоятельства, что правовая система Италии относится к романо-германской правовой семье. Поэтому не следует забывать об особом месте в иерархии источников административного права Италии юридической доктрины. Научные исследования в области административного права ведутся в Италии главным образом на юридических факультетах университетов, которые имеются почти во всех крупных городах Италии – Риме, Милане, Генуе, Болонье, Турине и других городах. Теория и принципы административного права изложены в учебниках по административному праву Италии.

Литература:

1. Diritto amministrativo // Revisione del testo a cura della dott.ssa Anna Dangelo. Edizioni Giuridiche Simone. XXII Edizione, 2009.
2. Delpino L., Giudice F.d. Diritto amministrativo. Edizioni Giuridiche Simone, 2013.
3. Codice amministrativo // a cura di Alessandro Pagano. Gruppo Editoriale Simone. 506/2. V Edizione, 2012.
4. Италия // Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. ред. А.Я. Сухарев. М., 2000.
5. Конституция Италии (с изменениями от 20 апреля 2012 года).

CONCEPT AND SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW IN ITALY

The article examines the place of administrative law in the legal system of Italy. The author gives the concept of the industry of administrative law in Italy. The author identifies the sphere of administrative law in Italy – the organisation and functioning of public administration. The article reveals the system of sources of administrative law of

Italy and analyzes the various types of sources of administrative law.

Victoria Malinovskaya, Candidate of Science (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law, MGIMO (University) under the MFA of Russia.

Ключевые слова:

административное право Италии, публичная администрация Италии, административное законодательство Италии, Административно-процессуальный кодекс Италии.

Keywords:

administrative law of Italy, public administration of Italy, the administrative legislation of Italy, the Code of Administrative Procedure of Italy.

References:

1. Diritto amministrativo [Administrative Law] // Revisione del testo a cura della dott.ssa Anna Dangelo. Edizioni Giuridiche Simone. XXII Edizione [Revision of the text by Dr Anna Dangelo. Legal Issues Simone. XXII Edition], 2009.
2. Delpino L., Giudice F.d. Diritto amministrativo. Edizioni Giuridiche Simone [Administrative law. Legal Issues Simon], 2013.
3. Codice amministrativo [Administrative Code] // a cura di Alessandro Pagano. Gruppo Editoriale Simone. 506/2. V Edizione [Curated by Alessandro Pagano. Editorial Simon Group. 506/2. Fifth Edition], 2012.
4. Italiia [Italy] // Pravovye sistemy stran mira. Entsiklopedicheskii spravochnik [Legal systems of the countries of the world. Encyclopedic guide] / Otv. red. A.Ia. Sukharev [Resp. the editorship of A. Ya. Sukharev]. M., 2000.
5. Конституция Италии (с изменениями от 20 апреля 2012 года) [The Constitution of Italy (as amended on April 20, 2012)].