

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА 2001 ГОДА В ИТАЛИИ В КОНТЕКСТЕ ПЕРЕХОДА ОТ СЛОЖНОГО УНИТАРНОГО ГОСУДАРСТВА К ФЕДЕРАТИВНОМУ

Генри Сардарян *

Вопрос государственного устройства Италии, конституционно-правового статуса ее региональных образований и их взаимоотношений с центральной государственной властью продолжает оставаться в центре внимания итальянской общественности и научной мысли. Одним из поворотных событий в данном направлении стала конституционная реформа 2001 года, или, как ее принято называть, «Реформа V главы Конституции», регламентирующей вопросы государственного устройства Италии. В статье рассматриваются особенности трансформации государственного устройства Италии и влияние осуществленных реформ на современное развитие процесса федерализации страны.

Значимость формы государственного устройства исторически является одним из важнейших аспектов в развитии государства, в особенности когда оно неоднородно по своему этническому составу, имеет различные религиозные группы, компактно проживающие на своей территории, либо серьезные различия в социально-экономическом развитии территориальных образований в своем составе.

Наиболее прогрессивными государствами в этом отношении традиционно являются европейские страны, где уже сложились устойчивые традиции федерализма, позволяющие гарантировать интересы различных по составу и уровню развития регионов.

Особый интерес представляет процесс перехода государств, в которых, в силу тех или иных причин, конституционно закреплена унитарная форма государственного устройства, однако в то же время протекают децентрализационные процессы. В некоторых случаях, окончательным этапом подобных процессов может стать не просто переход к федерации,

как форме государственного устройства, но и возникновение на карте Европы новых государств.

Намерение провести референдум о независимости Шотландии вновь подтвердило правительство Шотландии¹, схожие шаги пытается совершить и правительство Каталонии, планируя создание независимого каталонского государства в рамках ЕС к 2020 г.², которое, однако в отличие от шотландцев, встречает решительное противодействие со стороны государственной власти.

В своей статье³ в газете Financial Times от 8 ноября 2012 года Тони Барбер, рассматривая данные параллельно протекающие процессы, основное внимание уделяет экономической стороне вопроса. К примеру, рассматривая влияние возможного отделения Шотландии на формирование бюджета ЕС, или, скажем, особенности социально-экономического развития Южного Тироля (Трентино-Альто-Адидже) в составе Италии.

Данные вопросы чрезвычайно важны и, что интересно, преподносятся сторонниками сепаратизма как единственная мотивация

* Сардарян Генри Тигранович, аспирант кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО(У) МИД России

для перехода к новой политико-правовой реальности. Однако, при более содержательном рассмотрении данной проблематики становится очевидно, что проблемы значительно глубже и имеют в своем основании как исторические, так и политико-правовые основания.

В упомянутой выше Италии, к примеру, вопрос отделения тех или иных регионов не стоит вообще, речь идет о переходе от унитарной формы государственного устройства к федеративной. Сама федерализация как в нормативно-правовых актах, так и в трудах ученых-правоведов, рассматривается в Италии как неотъемлемая часть демократического развития государства.

Значительным шагом на данном пути стала Конституционная реформа 2001 года, которая сделала еще один шаг на пути к формированию в Италии федеративного государства. Окончательным шагом на данном пути могла бы стать реформа 2005 года, которая предусматривала создание федерального Сената, закрепление федеративного статуса государства и т.п., однако, несмотря на принятие Парламентом Италии, на всенародном референдуме она была отклонена.

В связи с этим, хотелось бы рассмотреть более раннюю реформу, которая служит некоей отправной точкой в определении современного развития института государственного устройства в Италии.

Конституционная реформа 2001 года или, как ее принято называть, «Реформа V Главы» окончательно закрепила децентрализацию и автономизацию регионов в качестве ведущего принципа реформирования государственного устройства Республики Италия.

Речь идет о двух Конституционных законах: в одном устанавливалось распространение нормы о прямых выборах глав регионов на регионы со специальным статусом⁴, во втором⁵ же устанавливается новый конституционно-правовой статус административно-территориальных образований в составе Италии, новое распределение сфер ведения и ряд иных, крайне важных норм.

Первый закон не представляет в данном аспекте широкого научного интереса, так как является в некоей степени «техническим» и не привел к существенным изменениям в статусе региональных образований в Италии, в связи с чем хотелось бы подробнее рассмотреть второй вышеуказанный нормативно-правовой акт.

18 октября 2001 года был принят Конституционный закон №3, который, собственно, и принято называть «Реформой Главы 5». В главе 5 Конституции Италии содержатся основные нормы, регламентирующие отношения между государством и его составными частями.

В соответствии с изменениями, внесенными данным законом, составными частями Республики признавались:

- муниципалитеты,
- провинции,
- столичные города,
- области,
- государство.

Муниципалитеты, провинции, столичные города и регионы признавались автономными образованиями, со своими уставами, полномочиями и функциями.

Подобное рассмотрение государства, как составной части Республики наравне с областями, провинциями и городами является характерным и демонстрирует один из основных подходов Итальянской политико-правовой системы к данному вопросу.

Данный подход заключается в том, что города, провинции, области и т.д. не являются некими структурными подразделениями государства, а представляют из себя такое же воплощение воли народа, как и само государство.

Об этом напрямую говорит текст решения Конституционного Суда Италии по делу⁶, рассматриваемому по запросу региона Лигурия:

«Формы и способы, в которых суверенитет народа может найти выражение, пронизывают всю конституционную основу: они проявляются в различных ситуациях и формациях, в рамках достаточно широких, чтобы охватить признание и гарантии автономии...

Статья 114 Конституции располагает автономные территориальные образования наравне с государством в качестве составных элементов республики, происходящих напрямую из демократии и народного суверенитета».

Несмотря на то, что запрос Лигурии касался достаточно незначительного вопроса – ее права назвать свой региональный совет «Парламентом», решение Конституционного Суда включило в себя достаточно основательное рассмотрение конституционных реформ начала 20-го века и фактически констатировало несостоятельность рассмотрения Италии как унитарного государства.

Ряд зарубежных ученых ошибочно приписывают конституционной реформе 2001 года изменение принципа распределения сфер ведения между государством и регионами, утверждая, что если до этого за регионами закреплялась специальная ответственность, а за государством общая, то с 2001 года конкретные сферы ведения закреплялись за государством, в то время как области были правомочны во всех неохваченных сферах.

Однако данное изменение в системе права Италии было осуществлено до реформ 2001 года, в 1997 году, принятием Legge n.59 del 15 marzo 1997.

Можно говорить о том, что сферы были впервые отражены в Конституции, однако закреплены они были задолго до этого.

Сами сферы, в которых за государством закреплялось право исключительного ведения, претерпели определенные изменения. В частности, за государством закреплялось право исключительного законодательства в следующих областях:

1. внешняя политика и международные отношения государства, отношения с Европейским Союзом, предоставление политического убежища и правовой статус граждан стран за пределами Европейского Союза;
2. нелегальная иммиграция;
3. отношения между Республикой и религиозными конфессиями;
4. оборона и вооруженные силы, государственная безопасность, оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества;
5. деньги, защита сбережений и финансовых рынков, защита конкуренции, валютной системы, налогообложение и государственная отчетность, распределение финансовых ресурсов;
6. органы государственной власти и законодательство о выборах, государственный референдум, выборы Европейского Парламента;
7. устройство и административная организация государства и отношения с национальными меньшинствами;
8. общественный порядок и безопасность, за исключением местной полиции;
9. гражданство, гражданское состояние и учет населения;
10. юрисдикция и процессуальные нормы, гражданское и уголовное правосудие;
11. определение основных налоговых ставок, связанных с гражданскими и социальными правами, которые должны соблюдаться на всей территории страны;
12. общие нормы об образовании;

13. социальное обеспечение;
14. законодательство о выборах, об органах власти и основных функциях муниципалитетов, провинций и столичных городов;
15. таможня и защита национальных границ;
16. меры и веса, координация статистических данных и информации о государстве, регионах и местном самоуправлении; интеллектуальная собственность;
17. охрана окружающей среды, экосистемы и памятников культуры.

Законодательно также устанавливались сферы так называемого «конкурирующего законодательства». К ним были отнесены:

1. международные отношения областей с Европейским Союзом;
2. внешняя торговля;
3. защита труда,
4. образование, за исключением школьного образования и профессиональной подготовки;
5. научные и технологические исследования и поддержка инноваций в производственном секторе;
6. здравоохранение;
7. продукты питания;
8. спорт;
9. гражданская оборона;
10. управление территориями;
11. морские порты и аэропорты;
12. гражданская авиация;
13. основные транспортные и судоходные пути сообщения;
14. производство, транспортировка и распределение электроэнергии;
15. дополнительные и интегрированные прогнозы;
16. гармонизация государственных бюджетов, координация государственных финансов и налогообложения;
17. реставрация памятников культурного наследия и окружающей среды и организация культурных мероприятий;
18. сберегательные банки, сельские банки, региональные кредитные компании, кредитные учреждения регионального уровня.

Сферы конкурирующего законодательства предполагают издание по ним нормативно-правовых актов со стороны регионов, при определении основных направлений развития данных сфер со стороны государства.

Все перечисленные сферы относились к исключительному ведению регионов.

Очевидно, что при сохранении за собой достаточно широкого объема ключевых сфер, таких как внешняя политика, оборона,

валютно-кредитные отношения и ряд других, государство, тем не менее, уже фактически существовало в условиях федеративной формы устройства.

В рамках некоего ограниченного сравнительно-правового анализа хотелось бы рассмотреть нормы, отнесенные к ведению государства в Италии и нормы, по которым правом исключительного ведения обладает государство (Союз) в конфедеративной Швейцарии. Подобный анализ, безусловно, не является самостоятельным научным исследованием, однако позволяет определить масштабы полномочий, которые отводит государству итальянская Конституция.

В частности, в Швейцарии к ведению Союза относятся:

1. иностранные дела;
2. кантоны должны информировать Союз до заключения внешнеэкономических договоров;
3. законодательство о гражданской обороне лиц и благ от воздействия вооруженных конфликтов подлежит ведению Союза;
4. профессиональное образование;
5. технические высшие школы;
6. статистика;
7. спорт;
8. охрана человека и окружающей его природной среды от вредных или обременительных воздействий;
9. принципы пространственного планирования;
10. использование и охрана водных ресурсов;
11. охрана лесов;
12. рыболовство и охота;
13. охрана животных;
14. шоссейный транспорт;
15. налог на потребление горючего;
16. сбор за пользование национальными шоссейными дорогами;
17. железнодорожное сообщение, канатные дороги, судоходство, а также воздухоплавание и космонавтика;
18. ядерная энергетика;
19. почта и телесвязь;
20. радио и телевидение;
21. охрана потребительниц и потребителей;
22. банковское и биржевое дело;
23. денежное и валютное дело;
24. право выпуска монет и банкнот;
25. предупреждение и ликвидация безработицы;
26. интересы швейцарской экономики за границей;

27. производство, ввоз, очистка и продажа спиртных напитков и т.д.⁷

Приведенный перечень не является исчерпывающим и охватывает лишь первые 27 сфер, закрепленных за государством в конфедеративной Швейцарии.

Даже при отсутствии проведения глубокого сравнительно-правового анализа, без рассмотрения правоприменительной практики можно констатировать, что сфера исключительного ведения государства в Италии является приемлемой для федеративного государства, но и отчасти является более прогрессивной и децентрализованной, чем в классической конфедерации – Швейцарии.

Данный тезис, безусловно, не дает никаких оснований утверждать, что Италия является или будет являться Конфедерацией, как и то, что Италия является федерацией, так как данный вопрос определяется не только перечнем сфер ведения, закрепленных за центром. Однако сама тенденция развития итальянского законодательства устойчиво свидетельствует о преобладающей роли федеративной правовой доктрины в определении формы государственного устройства Италии.

Из 39 сфер, которые закреплялись законодательно за государством, либо регионами, конституционной реформой 2001 года 30 были переданы либо в ведение регионов, либо в совместное введение государства и регионов.

Ни одна сфера ведения не была передана от регионов государству.

Реформа вызвала довольно неоднозначную реакцию со стороны ряда политических сил. Представители Lega Nord (Лиги Севера) – политической партии, выступающей за федерализацию Италии, назвали данную реформу «лжефедеральной», в то время, как ряд глав регионов, в особенности южных, называли реформу «эгоистическим регионализмом»⁸.

Последнее не является исключением и органично вписывается в позицию представителей южных территорий, которые, в случае перехода на полноценную федеральную модель Италии теряли финансовые потоки из центра.

У представителей северных регионов подход был абсолютно противоположным и по тем же причинам.

К примеру, жители Ломбардии вносили 23% от общей суммы налоговых поступлений всей Италии, в то время как из бюджета статья расходов для данного региона составляла 13%⁹.

Данный вопрос крайне важен, так как если в вопросе политических отношений между регионами и государством можно говорить о становлении федеративной модели, то в случае с финансовой составляющей это представляется преждевременным.

В общих словах, эта система представляла собой удержание регионами налогов от дохода и бизнеса, при существующих межрегиональных компенсационных фондах, которые выравнивали уровень социально-экономического развития областей¹⁰.

Естественно, определение сфер ведения государства и регионов не могло быть осуществлено настолько детально, чтобы в дальнейшем не возникали коллизии и споры между соответствующими уровнями власти.

По вопросу определения компетенции по тем или иным сферам в Конституционный Суд Италии неоднократно обращались как регионы, так и государство.

Обращения, зачастую, не носили общий характер и касались вполне конкретных проблем.

В частности, одно из постановлений¹¹ Конституционного Суда, среди прочих вопросов, рассматривало конституционность так называемого законодательного указа Гаспарри¹², отменяющего все региональные и местные акты, регламентирующие размещение телевизионных антенн и башен.

По вопросу распределения полномочий Конституционный Суд рассматривал также конституционность делегирования Правительству производственных мощностей¹³.

Также иное решение Конституционного Суда¹⁴ рассматривало конституционность принятия закона¹⁵, регулирующего вопросы обеспечения непрерывности подачи электроэнергии населению.

Оба решения и решения Конституционного суда по подобной проблематике вообще достаточно объемны и в рамках рассмотрения конкретных запросов по ежедневным вопросам определяли общеприменимые принципы, в соответствии с которыми в дальнейшем складывалась правоприменительная практика.

До Конституционной реформы 2001 года в Италии существовал институт Правительственного Комиссара. Его статус устанавливался Конституцией и текущим законодательством¹⁶.

Среди прочих функций, комиссар «контролировал, в сотрудничестве с префектами, функции, выполняемые региональными органами власти, чтобы обеспечить единство

руководства и адекватность административных действий».

В итоге комиссары стали инструментом в руках государственной власти, позволяющим отменять нормативно-правовые акты региональных советов.

Наличие такой фигуры не могло положительно сказываться на процессе децентрализации государственной власти и по данной причине в рамках «Реформы V Главы» институт Правительственного Комиссара был упразднен.

Значимость данного факта велика не только по той причине, что перестал существовать орган, ограничивающий автономию и самостоятельность регионов, но и потому, что единственным законным способом разрешения споров между государством и регионами стало обращение в Конституционный Суд.

Правительство более не могло отменить либо приостановить действие регионального нормативно-правового акта, данная функция могла быть исполнена исключительно Конституционным Судом.

Данная норма закреплялась в статье 8 Legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001, вносящей поправку в статью 127 Конституции.

Еще одной особенностью реформы стало практическое нивелирование различий между обычными и специальными регионами Италии. Фактически, после определения столь широкого статуса всех регионов, закрепления за ними общей компетенции, становилось несколько непонятно, в чем заключается ключевая разница между данными образованиями.

Безусловно, у ряда специальных регионов, таких как Валле Д'Аоста, сохранялись особые права, связанные с языковыми и культурными особенностями, однако в целом данный институт практически терял свое предназначение.

Обобщая итоги конституционной реформы 2001 года, можно констатировать ряд крайне важных нововведений:

1. на конституционном уровне впервые был закреплен автономный статус всех административно-территориальных образований в составе Италии;
2. за государством был закреплен ограниченный ряд сфер, в которых оно имело компетенцию, в то время как регионы наделялись общей компетенцией;
3. сфера так называемого «конкурентного законодательства» также предполагала издание основного массива законодательных

актов со стороны регионов, при соблюдении ими основных принципов, закрепляемых в данной сфере государством;

4. прекращала свое существование должность Правительственного Комиссара;

5. единственным способом оспаривания регионального законодательства становилось обращение в Конституционный Суд.

Однако помимо очевидного прогресса, зафиксированного в политической плоскости, имели место и сферы, в которых положительной динамики развития зафиксировано не было.

В частности, речь идет о фискальном и бюджетном федерализме, без которых говорить об Италии как о стране с федеративным государственным устройством было бы преждевременно.

Об этом однозначно говорит и одно из решений Конституционного Суда¹⁷, в котором, по запросу регионов Эмилья-Романья, Марке, Тоскана и Умбрия рассматривался вопрос финансирования детских садов.

Конституционный Суд, среди прочего, постановил, что объем финансовых полномочий регионов недостаточен и их необходимо расширить, иначе различные сферы юрисдикции, устанавливаемые реформой 2001 года, будут противоречить друг другу.

Реформа 2001 вводила определенные изменения в сферу определения финансовых полномочий регионов, однако их оказалось недостаточно.

Если максимально упростить формулу существовавшей системы и ожиданий от нее, то можно представить ее следующим образом – регионам оставалась лишь часть от налогов, собираемых на их территории, в то время, как более ожидаемым подходом было бы закрепление принципа полного перехода к регионам доходов от сбора налогов на их территории¹⁸.

Проблема несоответствия закрепленных за регионами полномочий и ресурсов, находящихся в их распоряжении, вскоре привела к неспособности реализации положений, закрепленных в Конституции.

Проблемы были связаны временами и с самим распределением сфер ведения. В частности, Бениамино Каравитта полагает, что основными недостатками реформы 2001 года в данной связи можно считать:

- сложную интерпретацию предметов ведения;

- отсутствие гибкости в определении сфер ответственности между регионами и государством;

- отсутствие конституционного законодательства, устанавливающего превалирование национального законодательства над региональным¹⁹.

Отчасти с подобной позицией можно согласиться. Одним из подтверждений данного факта являются дела, рассматриваемые в Конституционном Суде Италии. Часть из них уже приводилась в качестве примера выше.

Выше уже рассматривался формат вынесения решения Конституционным Судом, когда, рассматривая достаточно детальный запрос по узкому кругу вопросов, судебный орган давал толкование нормам, напрямую не затрагивающим интересы истца.

К примеру, в ходе рассмотрения вышеназванного решения Конституционного Суда от 2003 года, от рассмотрения антенн и телевизионных башен судьи перешли к более общей проблеме.

При распределении сфер ведения, законодатель не определил общественные работы в качестве сферы исключительного ведения государства или совместного ведения государства и регионов.

Согласно реформе, будучи не упомянутой в двух вышеперечисленных списках сфер ведения, данная сфера должна была считаться сферой исключительной компетенции регионов.

Однако, в этой связи хотелось бы уточнить, что подобная практика является характерной для федеративных государств, так как проистекает из самого порядка закрепления распределения сфер ведения между государством и регионами в порядке конкретного их перечисления и закрепления в Конституции.

В частности, профессор Р.В. Енгибарян утверждает, что «для федеративной формы государственного устройства характерно конституционно установленное разграничение компетенции между федерацией в целом и ее субъектами, существование и границы которых обычно гарантированы конституцией, тогда как в унитарном государстве компетенция территориальных единиц, как и нередко само их существование и границы, устанавливаются текущими актами центральной власти»²⁰.

Таким образом, во-первых, можно констатировать, что само закрепление распределения сфер ведения, в том виде, в котором это сделала Италия, характерно для федеративных государств, а во-вторых, что проблематика, вытекающая из данного факта является достаточно предсказуемой

и ожидаемой для федеративного государства.

В общем и целом практическая значимость закрепления тех или иных сфер ведения за регионом или государством выражалась в двух аспектах:

- единые государственные стандарты в соответствующей области;
- наличие государственного финансирования.

Соответственно, при передаче определенного вопроса в исключительную компетенцию региона ни одно, ни другое не обеспечивалось.

Развитием реформы государственного устройства Италии стало принятие в 2003 году закона²¹, который принято называть по имени его автора, тогда министра внутренних дел Италии, Энрико Ла Лоджа.

Закон Ла Лоджи не столько создавал новые нормы, сколько устанавливал необходимость скорейшего осуществления положений, закрепленных конституционной реформой 2001 года, и устанавливал временные рамки для данных действий.

Неудавшаяся попытка Конституционной реформы 2005 года опиралась на принципы, закрепленные в ходе реформы 2001 г. Ряд ученых ошибочно рассматривают провал реформы на референдуме в качестве показателя нежелательности федеративной

формы государственного устройства для населения.

Однако, при более детальном рассмотрении становится очевидно, что истинная причина лежала в иной плоскости, в частности, на референдум выносился не только вопрос федеративного устройства Италии, но и реформы политической системы страны. А пункты о федерализации как раз рассматривались правящей коалицией как метод «протолкнуть» непопулярные предложения по реформе Парламента, Правительства и т.д.

Как уже было сказано выше, Конституционная реформа 2001 года стала определяющей в призме подхода итальянского государства к реформированию своего государственного устройства.

Ее, безусловно, недостаточно, чтобы считать Италию федерацией, так как есть формальные требования, которые попросту отсутствуют в итальянском конституционном законодательстве, как, скажем, закрепление самого слова «федерация» в Конституции.

Тем не менее, на протяжении этого времени такие термины, как «фискальный федерализм», «бюджетный федерализм» стали определяющими при реформировании различных сфер государственной деятельности Италии, а принцип децентрализации представляется господствующей политико-правовой догмой итальянского государства.

THE 2001 CONSTITUTIONAL REFORM IN ITALY IN THE LIGHT OF TRANSITION FROM A COMPLEX UNITARY STATE TO A FEDERATIVE STATE

The paper explores peculiarities of transformation of Italy's state structure in the light of the 2001 Constitutional Reform and its influence on the country's federalization process.

Henry Sardaryan,
Postgraduate Researcher, Department
of State Support for Administrative Work,
MGIMO (University) under the Ministry for
Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

Италия, конституция, государственное устройство, реформа, федерализм

Keywords:

Italy, constitution, form of state, reform, federalism

Литература:

- ¹ <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-20256108>
- ² <http://www.catalannewsagency.com/news/politics/ciu-proposes-independent-catalan-state-within-eu-2020>
- ³ <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c1781c92-281a-11e2-ac7f-00144feabdc0.html#axzz2Bzfsz5>
- ⁴ Legge costituzionale n.2 del 31 gennaio 2001

- ⁵ Legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001
- ⁶ Sentenza della Corte costituzionale n. 106 del 2002
- ⁷ Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации
- ⁸ Интервью Президента региона Кампанья, Антонио Бассолино газете La Repubblica от 1 октября 2001 года
- ⁹ Clark Martin. Modern Italy. 1871 to the present. Third edition Л., 2008. С. 499.
- ¹⁰ Keating Michael; Wilson Alex. Federalism and decentralisation in Italy Э., 2010. С. 10.
- ¹¹ Sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003
- ¹² Decreto Legislativo n.198 del 4 settembre 2002
- ¹³ Legge n.443 del 21 dicembre 2001
- ¹⁴ Sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004
- ¹⁵ Legge n. 55 del 9 aprile 2002
- ¹⁶ Legge n. 400 del 23 agosto 1988
- ¹⁷ Sentenza della Corte Costituzionale n. 370 del 2003
- ¹⁸ Caravita Beniamino. Italy: toward a federal state? Recent constitutional developments in Italy // <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/caravita.pdf>
- ¹⁹ Caravita di Toritto Beniamino, Kramer Jutta, Schneider Hans-Peter. Judge made federalism: the role of courts in federal systems. Б., 2009. С. 26.
- ²⁰ Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. М., 2010. С. 265.
- ²¹ Legge n. 131 del 5 giugno 2003.