

## ВЛИЯНИЕ ОРГАНОВ ЕС НА ПРОЦЕСС РЕГИОНАЛИЗАЦИИ В ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Генри Сардарян\*

*В статье рассматривается процесс эволюции политики Европейского Союза по расширению участия региональных образований стран-членов в формировании политики Сообщества, определения основных направлений деятельности органов власти ЕС, в контексте влияния наднациональных органов власти на процесс регионализации Итальянской республики.*

В современном Европейском Союзе роль регионов в определении векторов политического развития, влиянии на решения Еврокомиссии и выстраивании новых экономических связей значительно выше, нежели 20-30 лет назад.

Это тенденция, которая была инициирована самим ЕС, с целью создания политической системы, основанной на единицах, в иерархии государственной власти расположенных ближе к населению – регионах и муниципалитетах.

В условиях наличия очевидных противоречий в вопросе взаимоотношений центральной власти и составных территориальных образований в ряде стран ЕС (Италия, Испания, Великобритания, отчасти Франция), подобная политика служит средством гарантирования интересов в том числе данных образований при выработке основных векторов развития Сообщества, направлений экономического развития, а также устранения колоссальной разницы в развитии между регионами государств-членов ЕС.

Италия - 4-я по количеству населения, 7-я по территории и 4-я по объему ВВП в составе ЕС, традиционно является одним из важнейших членов Сообщества и участие ее региональных образований в деятельности Союза, их взаимодействие с различными ор-

ганами ЕС оказывает ощутимое воздействие и на внутренние процессы регионализации Италии.

Для большинства северных регионов Италии это одна из возможностей осуществления собственной политики напрямую, без вмешательства государства.

В Договоре о функционировании Европейского Союза 1957 г. регионы упоминаются только во введении, в контексте необходимости сокращения различий в их развитии.

В 1975 г. создается Европейский Фонд Развития Регионов (ЕФРР). Основным смыслом существования данной организации является исправление дисбаланса в уровне развития регионов стран-членов ЕС.

Основными сферами инвестиций ЕФРР являются:

- инновации и исследования;
- информационные технологии;
- поддержка малых и средних предприятий;
- низкоуглеродная экономика.

ЕФРР дифференцирует потоки денежных средств, направляемых регионам, классифицируя сами регионы и устанавливая для каждой категории регионов собственные требования:

- в более развитых регионах, по крайней мере, 80 % направляемых средств должны со-

---

\* Сардарян Генри Тигранович, преподаватель кафедры ПОУД МГИМО (У) МИД России, заместитель Директора МИУ МГИМО (У) МИД России.

средоточиться на как минимум двух из вышеперечисленных приоритетов;

- в областях с переходным статусом данная цифра составляет 60 % средств;
- в наименее развитых регионах цифра колеблется у отметки в 50%.

В приложении №1 можно найти оценку ЕФРР уровня развития регионов Италии, в соответствии с которой выделяются финансовые средства и приоритеты их расходования.

В качестве наиболее проблемных регионов выделены Кампанья, Базиликата, Калабрия и Сицилия – все регионы составляют т.н. Юг Италии, традиционно отстающий в своем социально-экономическом развитии от северных территорий.

ЕФРР также требует в обязательном порядке направлять часть средств на проект по созданию низкоуглеродной экономики:

- для развитых регионов - 20%;
- переходных регионов - 15%;
- менее развитых регионов - 12%.

Особое внимание и финансирование предусмотрено со стороны ЕФРР для регионов с проблемным географическим положением (отдаленное расположение, горные районы и т.д.) [15].

Принятие в 1986 Единого европейского акта также не обошло вниманием региональную проблематику.

Так, в акте в частности, указывается на обязанность Сообщества сокращать разницу в развитии регионов и поддерживать наиболее отсталые регионы в составе Сообщества [1. ст.130a]; необходимость участия ЕФРР в устранении региональных дисбалансов и поддержке регионов, переживающих индустриальный спад [1. ст.130c].

По мнению советника Министра иностранных дел Италии, главы Итальянского Культурного Центра (Брюссель) профессора Федериги Бинди, с созданием единого рынка в ЕС (1986-1993 гг.), региональная повестка дня переместилась с национального уровня на наднациональный, что рассматривалось региональными элитами как многообещающая экономическая, политическая и легитимизационная перспектива [11. С. 131].

Особо стоит отметить такой орган, как Комитет регионов, который был создан в 1991 г. Значимость региональной политики данный орган аргументирует тем, что регионы находятся ближе к населению, чем государство, а 70% решений ЕС напрямую воздействует на регионы и муниципалитеты [14].

Места в комитете распределяются в соответствии с численностью населения страны-

члена ЕС. На данный момент в комитете 353 члена, из которых 24 – представители Италии.

По количеству делегатов в организации Италия делит первое место с Германией, Великобританией и Францией.

Всё это играет серьёзную роль в привлечении регионов Италии к деятельности на наднациональном уровне. Регионы впервые получили возможность представлять себя на международной арене, а в случае с отдельными организациями регионы представляли и всю Италию.

В процессе интеграции итальянских регионов в ЕС важное значение играли не только внешние факторы, как, скажем, создание подобных платформ, но и внутригосударственные процессы, которые способствовали выходу регионов на международную арену.

В 1999 г. во время правления премьер-министра Д'Алемы, была созвана внеочередная сессия Конференции «Государство-регионы», созданной в 1983 г. Во время экстренной сессии тогда еще министр по делам Сообщества Энрико Летта (в будущем премьер-министр Италии), представил ряд положений, призванных реформировать данный институт:

- 1) Более частые заседания секции по делам ЕС. До этого она заседала раз в год, для высказывания регионами своего видения относительно наиболее принципиальных позиций Италии по европейской повестке дня;
- 2) Возможность для итальянских регионов самостоятельно направлять в ЕС своих представителей;
- 3) Ежегодное обсуждение законодательной программы Еврокомиссии на уровне регионов [11. С. 135].

Во внутреннем законодательстве Италии отношения регионов с ЕС уделяется большое внимание. Достаточно будет отметить, что Конституция Италии в сфере конкурирующего законодательства между региональной и центральной властью отмечает международные отношения регионов и их отношения с ЕС [2. ст. 117].

С одной стороны, можно отметить отношение данного вопроса к сфере конкурирующего ведения, а не исключительного ведения регионов, что могло бы еще больше повысить статус взаимоотношений регионов с ЕС.

Но, с другой стороны, вполне естественно, что если взаимоотношения государства с ЕС являются сферой исключительной компетенции государства, что предполагает выработку единой политики по целому ряду направлений, то и политика регионов, разли-

чаясь в подходах и видении, должна в конечном итоге соответствовать общей позиции государства.

Схожая ситуация складывается и в сфере внешних сношений вообще. Конституция устанавливает внешнюю политику и международные отношения как исключительную сферу ведения государства, в то же время закрепляя за регионами право на заключение международных договоров с иностранными государствами и их составными частями.

Ключевое значение в развитии статуса регионов во взаимоотношениях Италии с ЕС сыграл т.н. «Закон Ла Лоджи» [8], который установил необходимость непосредственного участия регионов Италии в формировании законодательства ЕС.

Формой выражения данного требования стало участие регионов в ряде европейских институтов, таких как Совет Министров ЕС, Европейское Сообщество и Еврокомиссия.

Недостатком закона Ла Лоджи можно считать некоторую неопределенность в следующем вопросе: как и что должны делать региональные представители итальянской делегации.

Одно лишь закрепление их представительства приводило к символическому представительству при отсутствии функционального содержания.

В связи с данной проблематикой в Конституционный Суд обращались Сардиния и Больцано, однако в ответ Конституционный Суд отметил необходимость обладания итальянской делегацией единой позицией при участии в деятельности ЕС [4].

В продолжение данного диспута был принят так называемый закон Стукки-Буттильоне [9]. Закон предусматривал создание межведомственного комитета по делам ЕС (CIACE), который должен организовывать процесс подготовки и унификации позиции Италии по вопросам, рассматриваемым в Сообществе и Союзе.

Важным положением закона стала возможность участия для Президента Конференции Регионов и Автономий, либо уполномоченного на то главы региона в заседании CIACE, если рассматриваемые вопросы в той или иной мере затрагивают интересы регионов и автономных провинций.

Также, в соответствии с данным законом, законопроекты Сообщества должны быть направлены Правительством в региональные правительства в течение 20 дней с момента получения законопроекта для внесения изменений.

Однако тут все же возникли определенные сложности. Итальянские регионы зачастую не успевали за темпами законодательства ЕС. Процесс предполагал поэтому принятие правительственного заключения без регионального комментария.

Предусмотрена также процедура консультации центрального правительства с Конференцией «Центр-Регионы». Но и здесь, в случае острой необходимости, по прошествии 20 дней решение может быть принято.

XIV Комиссия по делам ЕС Палаты Депутатов Парламента Италии неоднократно отмечала несоответствие данных временных рамок реально необходимым срокам, для плодотворной работы механизма представительства региональных интересов при выработке позиции по европейской повестке дня [16].

Закон Стукки-Буттильоне помимо всего прочего закрепил за конференциями «Центр-Регионы» роль главного инструмента в интеграции актов ЕС в Италии.

Интересную особенность отмечает профессор Университета Джона Мурса Карло Панара – когда речь идет об имплементации решений ЕС в итальянскую систему, никакой разницы между регионами с обычным и особым статутом нет. Более того, вся политико-правовая система Италии построена таким образом, чтобы максимально быстро имплементировать решение ЕС, вне зависимости от статуса региона [12].

Рассмотренная выше проблематика охватывает вопрос имплементации европейского законодательства в Италии, либо же участия регионов в принятии решений Италией по вопросам европейской повестки дня.

Однако весь спектр взаимоотношений итальянских регионов и ЕС данной проблематикой не ограничивается.

Начиная с 1995 г. в Брюсселе действуют представительства итальянских регионов. Сначала это были Тоскана, Эмилья-Романья, Лацио.

Что примечательно, в первый год своей деятельности, ввиду законодательных ограничений, данные регионы были вынуждены выступать посредством различных торгово-промышленных ассоциаций. Тоскана – Fidi Toscana, Эмилья-Романья – ASTER (the Agency for the Technological Development of Emilia-Romagna), Лацио – BIC (Business Innovation Center) [11. С. 135].

Изначально представительство итальянских регионов в ЕС было невозможно, так как в законодательстве не было разделения международной компетенции на просто между-

народные отношения и ЕС, что составляло исключительную компетенцию государства, что подтверждалось также рядом указов Президента [10], решений Конституционного Суда [3] и т.п.

Однако по подписанию Маастрихтского договора отделение ЕС от внешнеполитической деятельности государства открыло дорогу для регионального представительства в Брюсселе.

В связи с данными изменениями в Италии было законодательно установлено право регионов на представительство в различных органах ЕС, с оговоркой о том, что это должно осуществляться при взаимодействии с постоянным представителем Италии в ЕС [5].

Наконец, в 1994 г. было законодательно разрешено представительство итальянских регионов в ЕС [6].

Более того, учитывая тот факт, что содержание представительства, логистика, оплата штата и т.д. для многих регионов были весомы, законодательно было разрешено объединение нескольких регионов в одно представительство [7].

Первыми подобной возможностью воспользовались представители срединной Италии, которые создали т.н. «Общий Дом» - Тоскана, Марке, Умбрия, Абруццо, Лацио. Схожие объединения существуют и у ряда южных регионов.

Положительной стороной является не только сокращение расходов данными регионами, но и больший вес при участии в тех или иных платформах – фактически, «Общий дом» представляет уже 20 миллионов человек, а не отдельные регионы.

В большей степени деятельность представителей регионов Италии в Брюсселе можно представить следующим образом:

- 1) создание связей с европейскими институтами и иными регионами стран-членов ЕС;
- 2) представительство интересов собственного региона;
- 3) осуществление технической и информационной поддержки отдельных проектов Сообщества;
- 4) предоставление региональной власти своевременной и актуальной информации о европейской повестке дня.

Как уже рассматривалось выше, основной платформой для сотрудничества в вопросах региональной политики является Комитет Регионов ЕС.

Уже отмечалось, что у Италии 24 представителя, что является наивысшим показателем, которым обладают также Германия, Франция и Великобритания.

Однако до сих пор остается несколько непонятным принцип распределения квот в данной организации.

Скажем, после реформы 2001 года было бы более ожидаемо, если бы места распределялись, допустим, по одному на регион, и дополнительные места были предусмотрены для автономий, где итальянский язык не является основным – большинство населения там составляют немцы, французы и другие национальности.

Однако правила формирования делегации в Комитет Регионов для Италии определяют следующий порядок:

- регионы 14/8;
- провинции 3/7;
- коммуны 7/9.

В качестве членов Комитета Регионов могут быть предложены: президенты регионов и автономных провинций Тренто и Больцано, президенты провинций, мэры и избранные представители советов и руководители этих органов.

Кандидаты из их числа выдвигаются по предложению Конференции региональных президентов, Союза итальянских провинций и Национальной ассоциации итальянских муниципалитетов [13].

При этом, географический, территориальный и политический баланс не обязателен. Его, конечно, пытаются соблюсти, назначая представителей от разных регионов, но обязательного подобного требования не предусмотрено.

Национальное правительство принимает решение на основе списка кандидатов и представляет его на рассмотрение Совета Министров ЕС.

И, таким образом, сегодня Комитет Регионов включает, скажем, губернатора Умбрии, члена регионального совета Ломбардии, мэра Палермо, советника из правительства Брешии и т.д. [17].

Говорить о каком-то институциональном представительстве здесь все же сложно. Организация в действительности предоставляет большие возможности и перспективы, и именно по данной причине членство в ее составе должно иметь институциональную основу.

Учитывая тот факт, что на уровне ЕС могут быть даже представлены две деревни, с численностью менее 5000 человек и не представлен целый регион, следует заметить, что подобная хаотичность в вопросе членства в организации значительно понижает ее статус и ограничивает ее потенциал в качестве органа полноценного представительства региональных интересов в ЕС.

Если же взглянуть на общую картину, то становится очевидно, что наиболее активными участниками европейских региональных платформ являются Тоскана, Эмилия-Романья, Венетто, Ломбардия [11. С. 146].

Практически отсутствуют в подобных форматах деятельности южные регионы страны. Несмотря на попытки создания схожих с центральными регионами объединений южных регионов, подобная деятельность на данном этапе не принесла ожидаемых результатов.

В конечном итоге, для регионов Италии подобный формат стал определенной возможностью компенсации тех ограничений, которые они несут, находясь в рамках хотя и разделенного на регионы, но не федеративного государства. И подтверждением этому является наиболее активное участие в данных платформах именно тех регионов, которые больше всего выступают за федерализацию Италии.

### Литература:

1. Единый Европейский Акт 1986 г.
2. Конституция Итальянской Республики.
3. Sentenza Corte Costituzionale n.170 anno 1975.
4. Sentenza Corte Costituzionale n.239 anno 2004.
5. Legge n. 146 del 22 febbraio 1994.
6. Legge n. 52 del 6 febbraio 1996.
7. Legge n. 128 del 24 aprile 1998.
8. Legge n. 131 del 5 giugno 2003.
9. Legge n. 11 del 4 febbraio 2005.
10. Decreto Presidente n. 616 del 1977.
11. Bindi F. Italy and the European Union. P., 2011
12. Panara C., De Becker A. The Role of the Regions in EU Governance. P., 2010
13. <http://cor.europa.eu/en/Archived/Documents/840ed860-60ca-4af6-8be9-70b795f42207.pdf>
14. <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/key-facts.aspx>
15. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/regional/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_en.cfm)
16. [http://leg16.camera.it/459?shadow\\_organoparlamentare=1507&eleindag=/\\_dati/leg16/lavori/stencomm/14/indag/partecipazione](http://leg16.camera.it/459?shadow_organoparlamentare=1507&eleindag=/_dati/leg16/lavori/stencomm/14/indag/partecipazione)
17. <http://memberspage.cor.europa.eu/Result.aspx?f=2&s=0&o1=0&o2=0&o3=0&co=IT>

## THE INFLUENCE OF THE EU'S BODIES ON THE ITALIAN REPUBLIC'S REGIONALIZATION

The article reviews the process of the evolution of the EU's policy of increasing the participation of regional structures of member countries in the forming of policies of the Community, determining the main activities of the governing bodies of the EU, in the context of the influence of supranational authorities

on the regionalization process of the Italian Republic.

Genri Sardaryan, lecturer, MGIMO University under the MFA of Russia; Deputy Director, International institute of administration, MGIMO University.

### Ключевые слова:

Италия; регионализация; ЕС; Комитет Регионов; Европейский фонд развития регионов.

### Keywords:

Italy; regionalization; EU; Committee of Regions; European Regional Development Fund.

### References:

1. Edinyi Evropeiskii Akt 1986 g. [Single European Act 1986].
2. Konstitutsiia Itali'ianskoi Respubliki [Constitution of Italian Republic].

3. Sentenza Corte Costituzionale n.170 anno 1975 [Sentence of Constitutional Court n. 170 year 1975].
4. Sentenza Corte Costituzionale n.239 anno 2004 [Sentence of Constitutional Court n. 239 year 2004].
5. Legge n. 146 del 22 febbraio 1994 [Law n. 146 from 22 February 1994].
6. Legge n. 52 del 6 febbraio 1996 [Law n. 52 from 6 February 1996].
7. Legge n. 128 del 24 aprile 1998 [Law n. 128 from 24 April 1994].
8. Legge n. 131 del 5 giugno 2003 [Law n. 131 from 5 June 2003].
9. Legge n. 11 del 4 febbraio 2005 [Law n. 11 from 4 February 2005].
10. Decreto Presidente n. 616 del 1977 [President's Decree n. 616 from 1977].
11. Bindi F. Italy and the European Union. P., 2011.
12. Panara C., De Becker A. The Role of the Regions in EU Governance. P., 2010.
13. <http://cor.europa.eu/en/Archived/Documents/840ed860-60ca-4af6-8be9-70b795f42207.pdf>
14. <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/key-facts.aspx>
15. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/regional/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_en.cfm)
16. [http://leg16.camera.it/459?shadow\\_organo\\_parlamentare=1507&eleindag=/\\_dati/leg16/lavori/stencomm/14/indag/partecipazione](http://leg16.camera.it/459?shadow_organo_parlamentare=1507&eleindag=/_dati/leg16/lavori/stencomm/14/indag/partecipazione)
17. <http://memberspage.cor.europa.eu/Result.aspx?f=2&s=0&o1=0&o2=0&o3=0&co=IT>

### Приложение №1



[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/italia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/italia/index_en.htm)