

ЧЕРНЕЖЕНКО О. М.,
кандидат юридичних наук,
науковий співробітник відділу організації
науково-дослідної роботи
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.84

ОСНОВНІ РЕФОРМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО УСТРОЮ ІТАЛІЇ

Стаття висвітлює основні реформи політичної системи та конституційного устрою Італії, їх риси й основні положення. Досліджується територіальний устрій Італії; механізми для впорядкування міжрівневих урядових стосунків; питання муніципальних і регіональних конференцій. Аналізуються проблеми регіоналізації. Приділено увагу питанню балансу повноважень, компетенції та відповідальності між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: реформи, компетенція, регіони, децентралізація, референдум, політичні сили, органи самоврядування.

Статья освещает основные реформы политической системы и конституционного строя Италии, их черты и основные положения. Исследуются территориальное устройство Италии; механизмы для упорядочения межуровневых правительственных отношений; вопрос муниципальных и региональных конференций. Анализируются проблемы регионализации. Уделено внимание вопросу баланса полномочий, компетенции и ответственности между центральными органами власти и органами местного самоуправления.

Ключевые слова: реформы, компетенция, регионы, децентрализация, референдум, политические силы, органы самоуправления.

The article highlights the main reforms of the Italian political system and constitutional structure, their features and basic provisions. It investigates the territorial structure of Italy, mechanisms to streamline intergovernmental relations and issues with municipal and regional conferences; and also analyses the problems of regionalization. The article goes on to examine the balance of power, competence and responsibility between central authorities and local-self-government.

Key words: reforms, competence, regions, decentralization, referendum, political forces, self-governing bodies.

Вступ. Останніми десятиліттями в Італії відбулися значні трансформації: ідеться про рух від історично більш централізованої держави, визначеної ще за наполеонівськими лініями, до більш децентралізованої з федералізованими рисами, глибоко зануреними в бюрократичну систему та політичну культуру, які все ще залишаються занадто централізованими. Основні реформи в царині політичної системи й конституційного устрою прийнято чи введено в дію панівною коаліцією односторонньо під електоральним і коаліційним тиском Північної Ліги. Як результат, усі вони позбавлені правової чіткості, містять суперечливі елементи й рідко підкріплені адекватними законодавчими актами для їх реалізації.

Вивчення основних реформ політичної системи та конституційного устрою Італії є досить актуальним і цікавим для вітчизняної науки конституційного й муніципального



права, оскільки територіальний устрій Італії є основою для широкої автономії регіональних і місцевих владних органів. Вивченню територіального устрою західноєвропейських країн, зокрема Італії, присвячені праці таких вітчизняних науковців: О.В. Батанова, М.С. Горшенкової, І.В. Козюри, О.А. Ластовки, М.В. Онішука, В.Ф. Погорілка, В.О. Ріяка та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження територіального устрою Італії, її основних реформ політичної системи та конституційного устрою, питання балансу повноважень і відповідальності між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Центральний державний апарат Італії не зазнав значних реформ у контексті проблем регіоналізації, що, у свою чергу, призвело до дискусій із регіональними органами управління щодо компетенції, а також до поширення та дублювання бюрократії на всіх рівнях. Гіркий політичний клімат і частий законодавчий параліч означали, що ці невідповідності інституціонального устрою переважно мають регулюватися рішеннями Конституційного Суду, який визначав, як саме доцільно інтерпретувати закони і як має працювати система. Проте вбачається, що цих судових рішень недостатньо, аби усунути внутрішню слабкість системи, у тому числі брак механізму «розподілу влади» на національному рівні, який би відповідав надто регіоналізованій (але не повністю федералізованій) політичній системі. Формальна взаємодія різних рівнів урядування в країні є занадто слабкою, до того ж центральні інститути влади та їх представники мають фінальне право голосу щодо розподілу компетенцій і ресурсів у регіонах [5].

Територіальний устрій Італії є основою для широкої автономії регіональних і місцевих владних органів. Його становлять громади, провінції та області. Конституція Італійської Республіки 1948 р. мала на меті реформувати надцентралізовану систему влади. Виходячи із цього, вона гарантувала широку регіональну й місцеву автономію. Базова ланка територіального устрою Італійської республіки – комуни.

Сьогодні створено понад 8 тис. комун. Кожна комуна має меру й виборну раду кількістю від 15 до 80 осіб. Комуни об'єднані в 103 провінційні райони. З 1993 р. кожна провінція обирає власну раду і президента за пропорційною системою, діяльність яких контролює префект, призначений національним урядом. Італійські провінції об'єднані в регіони (області), які обирають раду і президента. П'ять регіонів, області яких межують з іншими країнами, мають спеціальний статус і наділені законодавчими повноваженнями [1, с. 38–39].

Як і в багатьох інших країнах, динаміка децентралізації в Італії багато в чому відповідала «логіці прибічництва». З 90-х рр. ХХ ст. національним партіям потрібно було електорально укомплектуватися або сформувати панівну коаліцію з Північною Лігою, потужною автономістською партією, яка дрейфує між радикальними пропозиціями (наприклад, територіальний розпад), щоб підвищити рівень підтримки, і більш стриманими пропозиціями щодо державного устрою (наприклад, підвищення ролі регіонів у федеративній державі), що має напрацювати дієву парламентську реформу.

Метою цього постійного тиску мало стати подолання пропозиціями стосовно децентралізації загальної інерції законотворення в Італії, так само як і внутрішньопартійних і зовнішньопартійних суперечок і відмінностей. Усе це є невідворотним у країні з очевидними культурними відмінностями та економічною прірвою між Північчю й Півднем. Зрештою, усе ж таки відбулася часткова та непослідовна реформа політичної системи, обтяжена різноманітними перевагами учасників як у центрально-лівій, так і в центрально-правій коаліціях. Тоді як правоцентристська коаліція прийняла реформи під тиском Північної Ліги, на яку свого часу один за одним покладалися всі уряди С. Берлусконі, лівоцентристська коаліція вважала Північну Лігу електоральною загрозою в північних регіонах, якій варто протиставити гідну довіри реформу у сфері децентралізації.

Утім динаміка децентралізації в Італії не може пояснюватися суто бажанням різних політичних сил підлаштуватися під потужні регіоналістські виклики. Федералізм нині дедалі частіше сприймається як бажана форма державного устрою для Італії в усьому політичному спектрі всіма основними політичними партіями, які вбудовують прагнення федералізму у свої передвиборчі маніфести.



Незважаючи на тиск прибічників та електоральний опортунізм стосовно часу і змісту законодавчих реформ, убачається певна тенденція наслідування в діях італійського парламенту: прийняті реформи відчутно модулюються щодо попередніх законодавчих пропозицій. Є також декілька прикладів парламентського консенсусу щодо децентралізації, особливо в аспекті, що стосується поліпшення ефективності чи підзвітності політичної системи. Проте можна сказати, що цей очевидний федералістський консенсус маскує основні внутрішньо- та зовнішньопартійні різноставлення до розуміння, що означає федералізм для держави в контексті політичних розбіжностей, фінансових можливостей в забезпечення добробуту громадян.

Досить розмитий політичний консенсус в Італії щодо федеральної реформи разом із невідворотним тиском призвели до серії реформ, важливих за змістом і переконливих за масштабом, однак неповних на час їх запровадження, неможливих для реалізації на різних рівнях влади, а іноді взагалі суперечливих за своєю сутністю. Результатом таких законодавчих невдач стало те, що точний розподіл компетенцій і ключові питання регіональної автономії в Італії є об'єктом конституційних судових рішень. Адміністративна децентралізація дає змогу регіональним бюрократіям процвітати, тоді як ні розмір, ні обсяг повноважень центрального уряду не зменшуються. Триває заохочення центральної бюрократії керувати на мікрорівні, натомість це мають робити органи місцевого самоврядування [4, с. 135–415].

Другий уряд С. Берлусконі (2001–2006 рр.) після кількох років виснажливих перемовин між Північною Лігою й загальнонаціональними партіями в панівній коаліції, зрештою, схвалив власну конституційну реформу. Північна Ліга наполягала на створенні Міністерства інституціональної реформи та вимагала, щоб його очолив лідер їхньої партії Умберто Боссі. Результатом напружених переговорів став амбітний, проте абсолютно непослідовний пакет реформ, який мав заспокоїти різні партії панівної коаліції через суперечливі поступки. З одного боку, цей пакет реформ схвалено правочентристськими законодавцями в листопаді 2005 р., а з іншого – не підтримано італійськими виборцями під час референдуму в червні 2006 р.

Ключову вимогу Північної Ліги стосовно регіональної деволюції реалізовано через занадто скромне підвищення «виключно» регіональних компетенцій (місцева поліція та адміністрування шкіл), однак вона абсолютно не відповідала початковим вимогам партійного керівництва. Центральний уряд натомість повернув собі певні компетенції, такі, наприклад, як залишковий контроль над системою охорони здоров'я, а також контроль над національною транспортною інфраструктурою та енергетичними мережами, плюс виключні повноваження у сферах трудового захисту, комунікацій і професійних кваліфікацій.

Інші положення реформи були спрямовані на те, щоб дати зворотний хід конституційній реформі 2001 р. й доповнити Основний Закон новим пунктом, згідно з яким Сенат може відкликати будь-який місцевий закон, який суперечить «національним інтересам», протягом 30 днів після його оприлюднення. Вилучено й пункт, що надавав асиметричні компетенції певним звичайним регіонам. Найбільш радикальним аспектом цієї реформи можна вважати спробу перетворити Італію на відверто «федеральну країну» шляхом кардинальних змін у складі та способах обрання парламенту й надання різних компетенцій Палаті та Сенату. Іншим важливим складником мало стати посилення ролі Прем'єр-міністра, який мав нести персональну відповідальність за призначення та звільнення міністрів, а також міг би пропонувати розпуск Палати (що тепер належить до компетенції Президента).

Прем'єр-міністр Італії мав обиратися з урахуванням прямого формального зв'язку з партією, яка перемогла на виборах, щоб уникнути парламентського погоджувального голосування. Усунути Прем'єра з Офісу могла, у свою чергу, тільки панівна більшість, до якої належить і яку представляє він сам: ця більшість через голосування в Палаті могла б висловити Прем'єру недовіру [3, с. 397–414].

Проте зазначений пакет реформ не переконав виборців. Лівоцентристська коаліція (яка щойно повернулася в уряд) побудувала свою кампанію на голосуванні проти цього пакету на підтверджувальному референдумі, аргументуючи це абсолютною неузгодженістю й хаотичністю реформи, що соціально роз'єднує. Правочентристи діяли нерішуче, і тільки Північна Ліга вела активну прореформістську кампанію.



Дії Ліги допомогли зібрати більшість «так» на референдумі в північних регіонах Венето і Ломбардії, але не переважили 61% у решті регіонів. Ця реформа була особливо непопулярною в центральних регіонах, які підтримують лівоцентристів (ці регіони мають назву «Червоний пояс»), а також у південних регіонах. Незважаючи на те що кілька схожих конституційних пропозицій після «ні» на референдумі внесено на розгляд парламенту, їх не втілено в життя. Це стало ще однією причиною, чому так необхідно було повністю реалізувати конституційну реформу 2001 р., у тому числі її фінансові положення.

В Італії відсутність інституційних механізмів для регіональної репрезентації в загальнонаціональному процесі прийняття рішень («спільне управління») стала несумісною із сутнісним поліпшенням у сфері «самоврядування». Така відсутність становить основну лакуну в рамках існування та ієрархії інститутів врядування ц частково зумовлена тим фактом, що Сенат не функціонує як територіальна палата. Сенатори обираються в мажоритарних округах за закритими списками, тому більшою мірою підзвітні партійним лідерам, ніж своїм прямим виборцям. Законодавчі функції Сенату ідентичні тим, якими наділена Палата: приймати закони, а також висловлювати підтримку/довіру уряду. Отже, Сенат – це потужний вето-гравець і може уповільнювати законодавчий процес і дублювати функції Палати.

Проблему реформування Сенату визнано італійськими законодавцями, вона активно обговорювалася Двопалатною Комісією в 1997–1998 рр. Конституційна реформа 2001 р. не внесла жодних змін до складу чи функцій вищої Палати, оскільки це суперечило б інтересам тогочасних сенаторів, і, зрештою, провідна коаліція не змогла б схвалити конституційні зміни до наступних загальнонаціональних виборів. Конституційна реформа, схвалена лівоцентристами, мала на меті вирішити це питання, однак її результат анульовано референдумом. Проте питання територіального представництва залишається суперечливим не тільки через посилення регіональних компетенцій і їх визначеність у вивіреному варіанті Конституції, а й через зростання популярності регіональних лідерів/президентів, які обираються шляхом прямого голосування та яким однак не забезпечено очевидних і простих каналів для участі (надання слова) на загальнонаціональному рівні прийняття політичних рішень.

В Італії є три обмежені механізми для впорядкування міжрівневих урядових стосунків. Поряд із ними є також і деякі неформальні, розроблені субнаціональними лідерами, щоб координувати свої переговори із центральним урядом. Ці неформальні механізми зміцнили переговорну позицію субнаціональних лідерів і водночас чіткіше визначили й формальні переговорні/представницькі механізми. Отже, формальні механізми взаємодії спочатку було визначено у 80-х рр. минулого століття, однак закріплено остаточно в 1997 р. як частину реформ Бассаніні. Найбільш значущий із цих механізмів – Державно-регіональна конференція, що складається з 20 регіональних президентів і є консультативним органом Ради Міністрів. На Конференції завжди головує Міністр регіональних справ, із ним завжди присутні деякі інші урядові посадовці. Цей виключно консультативний орган скликається на вимогу Держави, яка до того ж і визначає порядок денний засідань. Скликання Конференції потрібно тоді, коли необхідна консультація представників регіонів щодо розроблюваного центральним урядом законодавства, яке матиме безпосередній вплив на регіональні органи управління.

Останнім часом Конференція бурхливо обговорювала реформи у сфері охорони здоров'я, скорочення бюджету, а також у сфері фінансування регіонів. Є майже повністю тотожний Конференції орган і для муніципальних органів управління (Конференція держави, міст і населених пунктів), а також Спільна конференція, яка об'єднує муніципальні та регіональні конференції для обговорення ключових законів, що стосуються всіх рівнів врядування на певній територіальній одиниці.

Об'єднана (спільна) конференція була майже непопулярною до останнього часу, проте стала надзвичайно актуальною в контексті нещодавнього обговорення фінансового федералізму. Тут, однак, варто зазначити, що в багатьох випадках центральний уряд продовжував працювати над реформою, навіть не отримавши формальної згоди представників різних регіональних рівнів управління [2, с. 670–691]. Основною інновацією 2000-х рр. у сфері взаємодії між різними рівнями врядування стало створення парламентського комітету з ре-



гіональних питань, де регіональні лідери могли брати участь, не маючи однак права голосу, проте цей комітет так особливо й не використовувався.

З огляду на слабкі формальні механізми забезпечення взаємодії між різними рівнями уряду, абсолютно не дивно, що місцеві, провінційні та регіональні лідери шукали спосіб об'єднатися в лобі-групи і просувати свої інтереси. Національна асоціація італійських комун – це історична організація, представлена на всій території країни. Вона усно репрезентує інтереси місцевих органів самоврядування, переважно віч-на-віч із центральним урядом, але також і з регіональними урядами й урядами провінцій. Спілка італійських провінцій має ідентичні функції, проте є менш помітною в публічних дебатах: лідери провінцій не настільки відомі, як лідери комун, і цей адміністративний та урядовий рівень, швидше за все, у майбутньому зникне. Конференція регіональних президентів збирає всіх президентів регіонів і має як політичну, так й інституційну функцію. Цей орган робить свій внесок у політичні дискусії шляхом оприлюднення в ЗМІ заяв щодо законодавства, яке впливає на регіональні органи самоврядування. Члени Конференції також напрацьовують спільні позиції перед тим, як узяти участь у Державно-регіональній чи Спільній конференціях.

Різниця між прибічниками різних політичних сил особливо відчувається в Конференції регіональних президентів, оскільки президент і віце-президент конференції представляють протилежні коаліції. Цей орган є надзвичайно корисним щодо представництва регіональних інтересів у переговорах із Державою. Конференція підтримала референдум кінця 1990-х рр. щодо розформування національних міністерств, які займалися виключно регіональними компетенціями. Конференція також відіграла надзвичайно продуктивну роль у підтримці конституційної реформи 2001 р. під час кампанії з підготовки референдуму, незважаючи на опозицію правоцентристських національних лідерів.

Окремі правоцентристські регіональні президенти підтримали реформу й були готові заперечити позиціям партій, які вони представляли, інші ж залишалися нерішучими щодо послаблення партійної лінії, однак нічого не зробили, щоб агітувати за негативне голосування на референдумі. Конференція не надала жодної значної підтримки конституційній реформі 2005 р. частково через розходження поглядів регіональних президентів, що належали до лівоцентристів, і правоцентристського уряду. Також озвучено позицію, що законодавство мало чого робило для просування регіональної автономії й не пропонувало будь-яких фінансових положень щодо цієї автономії, до того ж реформа, запропонована Сенатом, не гарантувала «спільного управління», якого домагалися регіональні президенти.

Останніми роками різниця в політичних поглядах і територіях відійшла на другий план, оскільки мери та регіональні президенти об'єднуються проти неймовірного скорочення фінансових трансферів із центру. Вони також напрацьовують спільні позиції як в офіційних, так і в неофіційних представницьких органах. Тільки регіональним президентам і мерам, які належать до Північної Ліги, заборонено озвучувати позиції, що суперечать політиці партії, незважаючи на те що навіть регіональні представники цієї партії неодноразово висловлювали своє невдоволення національною фіскальною політикою [5].

З огляду на теперішню нестабільність партійних систем, а також на неймовірний зовнішній тиск боргу Італії, складно робити впевнені передбачення щодо подальшої динаміки процесу державної децентралізації. Проте цілком можна визначити деякі його ключові риси. Конституційна реформа 2001 р. становитиме основу формування інституцій у найближчому майбутньому, оскільки парламентарії навряд чи погодяться на якусь іншу реформу замість цієї. Безпосереднім викликом буде перехід від нефункціональної та неефективної системи субнаціонального фінансування, що базується на «історичних витратах», до системи фіскального федералізму, де витрати територіальних органів самоврядування будуть довкола раціональної формули «стандартних витрат».

Є й серйозні труднощі у зближенні територіальних органів самоврядування, які значною мірою різняться, і фіскальними можливостями, і схемами видатків, а особливо через те, що представники політичних партій та інститутів убачають мету запровадження реформи фіскального федералізму зовсім по-різному. Для одних реформа спрямована на підвищення



внутрішньорегіональної солідарності, для інших – на заохочення багатших і краще керованих регіонів. Нинішнє законодавство із цього питання досить розмите, щоб очевидно підтримати якусь одну з позицій. Проте можна з упевненістю говорити, що під час упровадження реформи виникатимуть принципові протистояння.

Висновки. Отже, можна резюмувати таке: ідея реформи 2001 р. так і залишилась незавершеною, ставши продуктом розподілу влади в інтересах регіонального рівня. На початку 1990-х рр. центральна держава була делегітимізована через десятиліття поганого врядування, проявами якого стали величезний державний борг – один із найбільших серед європейських країн – і колосальний скандал через корупцію в парламенті. У результаті реформи 2001 р. склалась заплутана конституційна структура, що спричинила диспропорції на всій території держави. Управління державними інститутами без чіткого національного бачення (стаття 114 Конституційного закону) та велика кількість конкурентів у стосунках між регіонами й центральним урядом (стаття 117 Конституційного закону) породили лише хаос і заворушення. Конституція 2001 р. надала регіональним урядам повну свободу ініціювати власну політику без урахування інтересів держави: регіони мали можливість відмовитись від національної інфраструктури на своїй території, а центральний уряд не мав права відмовитись від місцевих проєктів (за винятком окремих випадків), якщо вони шкодили національним інтересам. Уряд Ренці намагався виправити це в новому Конституційному законі (стаття 117 (3)).

Час, обраний для цієї реформи, є також важливим. Якщо в 1990х рр. саме держава мала слабкі позиції через корупцію та великий державний борг, то за останні десять років суспільну увагу привернули помилки, хибні рішення та дії найпотужніших регіональних урядів (справа «Mose» у Венеції, а також виставки в Мілані та Ломбардії стали найвідомішими прикладами корупції й марнотратства коштів, але й такі регіони, як Емілія Романа, Тоскана, П'ємонт і Лаціо, мали свій негативний досвід).

Метою нової конституційної реформи є встановлення нового балансу між політичними гравцями в Італії, що означає передусім нове визначення влади в інтересах держави. Основними положеннями є такі:

1. Сенат став Палатою місцевих органів, а його членів обирають із-поміж членів Регіональних рад (74) і мерів (21): членів висуває безпосередньо кожна Регіональна рада.
2. Провінції більше не є рівнем урядування, де органи влади прямо обираються населенням.
3. Юрисдикція держави й регіонів чітко окреслена в Конституції: скасовується дублювання законодавчих функцій.
4. Національні інтереси громадян чітко визначено як основний принцип утілюваної реформи.
5. Законодавчі повноваження регіонів обмежено регіональними інтересами. Наприклад, регіон не може ухвалювати рішень щодо інфраструктурних проєктів загальнонаціонального значення.

Ситуація в Італії є критичною, і серйозні палкі дебати в ході реформи 2016 р. це добре доводять. Насамперед без цієї реформи в короткостроковій чи середньостроковій перспективі ця територія може стати недостатньо конкурентоспроможною як із погляду внутрішньої продуктивності, так і в сенсі залучення зовнішніх інвестицій. Велика плутанина на місцевому рівні заважає планувати серйозне інвестування в будь-які види виробничої діяльності. Ця гостра проблема підштовхнула уряд Ренці до реформи. Більше того, немає спільного національного документа, що роз'яснював би, який план розвитку розроблено для різних частин країни. Існує чимало конкретних документів, проте жоден із них не визнає спільного бачення, наприклад, для південного сходу Італії. Іншими словами, відсутня система інтеграції північної та південної частин країни. Як місцеві органи влади можуть формувати свою політику, якщо вони не знають, яким буде загальний план розвитку країни? Реформа, що її запровадив уряд Ренці, не розв'язала цю проблему: реформа не була схвалена на референдумі 4 грудня 2016 р.



Найбільшим ризиком є відсутність національної згуртованості. Якщо спільнота більше не має автентичного спільного ядра солідарності і спільного бачення наряду, в якому вона має рухатись, то більше немає й причини для існування «нації» (національної держави). Чи можна вважати Італію нацією, існуванню якої загрожує небезпека? Важко сказати з упевненістю, але всі складники такої кризи наявні. Усе ж сподіваємось, що до такого драматичного сценарію не дійде. Набагато вірогідніше, що Італія не здатна протистояти конкуренції на ринках і перебуватиме в стані стійкого спаду, який спостерігається останні декілька років.

Список використаних джерел:

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
2. Bull Martin and Pasquino. Gianfranco: A Long Quest in Vain: Institutional Reforms in Italy. *West European Politics*. 2007. № 30 (4). P. 670–691.
3. Cammelli M. Una riforma costituzionale che non va. 3 Il. Mulino, 2004. P. 397–414.
4. Gold Thomas: The Lega Nord and Contemporary Politics in Italy (Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2003); Mazzoleni Martino: The Italian regionalization: a story of partisan logics. In: *Modern Italy*, 2009. P. 135–415.
5. Palermo, Francesco; Wilson Alex. The Dynamics of Decentralization in Italy: Towards a Federal Solution? URL: www.eurac.edu/edap.

