

УДК 328

Проблемы местного самоуправления в Италии

Шашкова Анна Владиславовна

Кандидат юридических наук, доцент,
адвокат,

почетный консул Сент-Винсента и Гренадин,
доцент кафедры конституционного права,

Московский государственный институт международных отношений (университет)

Министерства иностранных дел Российской Федерации,
119454, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 76;

e-mail: Anna_Shashkova@mail.ru

Аннотация

Настоящая статья посвящена анализу местного управления в Италии. Автор рассматривает структуру местного управления: областной совет, джунту и председателя джунты. Наиболее значимому анализу в настоящей статье подвергается вопрос выборов в областной совет. Статья указывает на широкие полномочия областного совета в следующих областях: законодательной, административной, контрольной, расследовательской, политической. Автор приходит к выводу о том, что эффективно осуществляемые функции и широкая компетенция областного совета являются основой развития регионов Италии.

Для цитирования в научных исследованиях

Шашкова А.В. Проблемы местного самоуправления в Италии // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 1А. С. 202-209.

Ключевые слова

Италия, территориальное деление, местное управление, областной совет.

Введение

Италия как единое государство окончательно сформировалась в 1870 г. Действующая Конституция 1947 г. в части территориального деления государства несколько раз была изменена [Шашкова, 2015]. Она определяет Италию как единое и неделимое государство. В то же время государство не только признает местные автономии, но и гарантирует самую широкую административную децентрализацию [Шашкова, 2001]. Ст. 114 Конституции Италии устанавливает деление Республики на государство, области, провинции, крупные города и коммуны. Она предусматривает автономию областей, провинций, крупных городов и коммун Италии, которая должна осуществляться в соответствии с принципами, предусмотренными Конституцией Италии.

Основная часть

Структура областного управления Италии определена в ст 21 Конституции. В ее состав входят:

- областной совет;
- джунта (правительство – исполнительный орган);
- председатель джунты.

Областной совет предусмотрен ст. 121 Конституции Италии. Данный орган осуществляет законодательную и административную власть, которой наделена область по Конституции и своему уставу-статуту. То есть областной совет – это своеобразный парламент области. Областной совет обладает правом законодательной инициативы на уровне государства и может вносить законодательные предложения в палаты Парламента.

Областной совет на уровне государства контролируется собранием представителей законодательного собрания области и автономной провинции (*la Conferenza dei Presidenti delle Assemblée Legislative delle Regioni e delle Province Autonome*). На европейском уровне председатели регионального совета участвуют в собрании представителей законодательных региональных европейских собраний (*alla Conferenza delle Assemblée legislative regionali europee – CALRE*) [Шашкова, 1999].

Конституционный закон № 1/1999 изменил порядок выборов в областные советы, предусмотренный ст. 122 Конституции Италии. Выборы в областные и провинциальные советы проводятся прямым голосованием по смешанной пропорционально-мажоритарной системе. Выборы проходят в один тур, причем 80% мест распределяется по пропорциональной системе, а 20% – по мажоритарной. Особенностью данной системы является то, что 20% мест достаются партии-победительнице в качестве «приза». Это делается для того, чтобы упрочить положение в областном совете партии, чей список занял первое место в масштабе области, и помочь ей сформировать устойчивое большинство. (Ряд итальянских политиков предлагает использовать при выборах итальянского парламента (или одной из его палат) эту же систему – «усиление» победившей партии дополнительными 20% мест).

В выборах в областные советы принимают участие совершеннолетние граждане Италии, проживающие в данной области. От участия в голосовании отстраняются лица, признанные недееспособными, а также находящиеся в местах лишения свободы.

Пассивным избирательным правом также обладают совершеннолетние граждане Италии, проживающие в данной области. Однако не могут быть избраны в областные советы главы и

заместители главы полицейского управления, главные инспекторы государственной безопасности, генеральные директора министерств, офицеры вооруженных сил, магистраты. Должность областного советника также несовместима с должностями депутата или сенатора итальянского парламента и депутата европейского парламента. Лицо не может быть допущено к участию в выборах в течение трех месяцев после освобождения данной должности. Несовместимость должностей предусмотрена ст. 122 Конституции Италии.

Ст. 126 Конституции Италии предусматривает, что выборы в областной совет проводятся:

- в случае истечения мандата (5 лет);
- в случае нарушения Конституции Италии либо существенного нарушения закона;
- по мотивам национальной безопасности;
- в случае отставки президента области, избираемого гражданами Италии прямым голосованием;
- в случае одновременной отставки большинства членов региональных советов;
- на основании мотивированного декрета президента Италии, заслушавшего комиссию депутатов и сенаторов по региональным вопросам.

Каждая область имеет собственный избирательный закон и вправе самостоятельно определять число членов областного совета, исходя из следующей нормы: минимум 20 советников и максимум 80 советников. Декрет-закон, принятый правительством Италии в 2011 г. детализирует данную норму: максимум 20 советников, не считая президента совета, если население области не превышает 1 млн человек, не более 30 советников для областей с населением менее 2 млн человек, не более 40 советников – при числе жителей до 4 млн человек, не более 50 советников — при числе жителей до 6 млн человек, не более 70 советников – при числе жителей до 8 млн человек и не более 80 советников – при числе жителей свыше 8 млн человек.

Декрет-закон учитывает административное деление Италии, а также исключает президента области из максимального числа избираемых советников. Наиболее значимыми по численному составу являются автономные области, где число советников варьируется от 35 человек в Валь д'Аоста (на сегодняшний день здесь проживает всего 128 210 человек) до Сицилии, в которой областной совет представлен 90 членами.

Областной совет может иметь следующий организационный состав:

- президент областного совета;
- администрация президента областного совета;
- вспомогательные комиссии;
- вспомогательные группы;
- собрания глав вспомогательных групп.

Президент областного совета – должность, предусмотренная ст. 122 Конституции Италии, которая формируется на основании собственного законодательства области. Данная должность имеется в большинстве областей. Однако в ряде областей она не предусмотрена: статуты областей Валь д'Аоста, Ломбардии, Трентино Альто-Адидже, Фриули-Венеция Джули, Эмилия-Романи и Сардинии не предусматривают данной должности. Статут Сицилии предусматривает должность президента регионального совета в случае снижения числа советников до 70 человек.

Должность президента областного совета не тождественна должности председателя джунты – эти должности не следует смешивать. Фигура президента областного совета аналогична фигуре председателя палат итальянского парламента, например, Сената.

С 2000 г. президент регионального совета избирается населением области прямыми выборами, если статут области не предусматривает выборов президента из членов областного совета. В случае выборов президента областного совета из членов областного совета ему требуется либо простое большинство голосов, либо абсолютное большинство голосов при первом голосовании, а если абсолютного большинства голосов не было получено, то при втором голосовании по кандидатуре президента – простое большинство голосов.

В случае отставки президента области совет области также подлежит роспуску. Затем проводятся новые выборы в областной совет. До момента формирования новых органов области предыдущие органы области продолжают свою работу.

Президент областного совета организует работу совета и устанавливает порядок выступлений в областном совете. Его администрация состоит из двух вице-президентов и двух секретарей.

Вспомогательные комиссии областного совета делятся на общие и специальные. Они участвуют в законодательном процессе, обладая правом законодательной инициативы, а также проверяют поступающие в областной совет материалы по вопросам областной компетенции.

Вспомогательные группы состоят из советников, придерживающихся одинаковой политической линии.

Собрание глав вспомогательных групп областного совета позволяет координировать работу вспомогательных групп различного политического направления, разрабатывать программы работы областного совета и вспомогательных комиссий.

Основными функциями областного совета являются следующие.

Законодательная функция. На областном уровне областной совет обладает правом принимать региональные законы. Ст. 117 Конституции Италии наделяет региональные советы законодательными полномочиями в отношении исключительной компетенции области. Кроме того, областные советы обладают законодательной компетенцией в отношении остаточной компетенции, не закрепленной за исключительной компетенцией государства, по вопросам которой они могут принимать обыкновенные законы.

Административная функция. Областной совет осуществляет функции по управлению областью, а также государственными служащими, полномочия которых ограничиваются областными полномочиями.

Контрольная функция. Областной совет обладает контрольными полномочиями в отношении областной джунты и председателя областной джунты. Областной совет ежегодно до 31 декабря утверждает бюджет, представленный джунтой. Также ежегодно до 31 июля областной совет одобряет исполнение бюджета области за предыдущий год.

Расследовательская функция. Данную функцию областной совет осуществляет через вспомогательные комиссии, создаваемые для данных целей.

Политическая функция. Большинство областей наделяют в своих статутах областной совет полномочиями определять политическое и административное направление области.

В областях со специальным статутом областной совет имеет некоторые особенности. В Сицилии областной совет фактически является парламентом Сицилии: областное собрание Сицилии состоит из 90 депутатов. В отличие от остальных областей Италии члены областного собрания Сицилии носят наименование депутатов, а не советников. Штаб-квартира областного собрания Сицилии находится в Палермо, главном городе острова. После выборов областного совета Сардинии в 2014 г. в состав его входят 60 советников, избираемых на 5 лет. Областной совет Фриули-Венеция Джиулия находится в Триесте и состоит из 49 советников. Каждый советник, занимая свой пост, приносит присягу следующего содержания: «Клянусь

осуществлять и исполнять свои обязанности, будучи федеральным по отношению к Республике, с единственной целью быть неразделимым с государством и областью». После принесения данной присяги на итальянском языке советнику предоставляется возможность принести присягу на одном из официальных языков области: фриульском, словенском или немецком. Областной совет Трентино-Альто Адидже работает сессионно: он проводит две сессии, равные по времени, в Тренто и в Больцано. Данный областной совет не избирается прямыми выборами: он состоит из советников, избранных в данных двух провинциальных советах – в Тренто и в Больцано. Областной совет Валь д'Аоста имеет французское название Conseil de la Vallée и состоит из 35 советников.

Областной совет избирает из своего состава областную джунту, являющуюся органом исполнительной власти области. Ее председатель и члены (ассессоры) избираются тайным голосованием в присутствии не менее двух третей членов областного совета. Каждый ассессор отвечает за конкретное направление областного управления. Должность председателя джунты предусмотрена ст. 121 Конституции Италии.

Председатель джунты обладает как исполнительными, так и представительскими функциями. Он представляет область, промульгирует областные законы и регламенты, осуществляет административное руководство области в рамках полномочий, делегированных центральными властями [Шашкова, Конституционно-правовые основы, 2017].

Органами местного самоуправления в провинциях и коммунах являются выборные советы, джунты (исполнительный орган власти), глава джунты (председатель) и выборные мэры в коммунах.

Коммунальные советы избираются по мажоритарной системе для коммун от 15 тыс. жителей и менее и по пропорциональной системе для более крупных коммун.

При выборах советов главных городов областей и ряда других наиболее крупных городов (Рим, Милан, Турин, Палермо, Неаполь, Венеция, Триест, Катания, Генуя) применяется смешанная мажоритарная и пропорциональная система. Мэры этих городов избираются прямым голосованием в два тура.

При выборах в провинциальные советы также применяется как мажоритарная система в одномандатных округах, так и пропорциональная система с использованием системы квот. В этом случае избирательным округом становится сама провинция.

Согласно своим уставам провинции и коммуны обладают правом проводить референдумы консультативного характера исключительно по вопросам местной компетенции.

Заключение

Можно прийти к выводу, что местное самоуправление в Италии имеет четкую структуру и широкие полномочия. Эффективно осуществляемые функции и широкая компетенция областного совета являются основой развития регионов Италии.

Библиография

1. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. (ред.). Конституционное право зарубежных стран. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2010. 832 с.
2. Барабанов О.В. Тенденции развития региональной политики Италии // Вестник МГИМО-Университета. 2012. № 1. С. 61-67.

3. Водяницкая Е.А. Конституционные основы судебной власти в Австрии // Ракитская И.А., Исаев М.А., Лейбо Ю.И. Конституционно-правовые основы судебной власти в зарубежных странах. М.: МГИМО-Университет, 2017. С. 292-314.
4. Волеводз А.Г. XIII Конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию: некоторые итоги // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2015. № 6 (23). С. 268-282.
5. Иванов Д.В., Колесникова А.В. Актуальные вопросы соблюдения государствами международных стандартов в области прав человека // Московский журнал международного права. 2013. № 4. С. 3.
6. Италия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1988. 392 с.
7. Карпенко К.В. Конституционный совет в судебной системе Франции // Право и управление XXI век. 2013. № 3. С. 32-41.
8. Кремянская Е.А. Распределение предметов ведения в современных государствах и особенности правового статуса регионов // Ракитская И.А., Молчаков Н.Ю. (ред.). Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права. М.: МГИМО-Университет, 2017.
9. Маклаков В.В. (ред.). Иностранное конституционное право. М.: Юристъ, 1996. 512 с.
10. Маслова Е.А. Политика Италии: от экспансионизма к глобальным интересам // Научно-аналитический журнал Обозреватель – Observer. 2016. № 7 (318). С. 118-122.
11. Ракитская И.А., Кремянская Е.А., Кузнецова Т.О. Конституционные основы Российской Федерации = Constitutional Basics of the Russian Federation. М.: МГИМО-Университет, 2014. 230 с.
12. Туманов В.А., Половченко К.А. Конституционные основы судебной власти // Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. (ред.). Конституционное право зарубежных стран. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 326.
13. Шашкова А.В. Конституционное право зарубежных стран. М.: Линкор, 2008. 187 с.
14. Шашкова А.В. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрайт, 2017. 189 с.
15. Шашкова А.В. Конституционно-правовые основы судебной власти в Италии // Карпенко К.В. (ред.). Конституционно-правовые основы судебной власти в зарубежных странах. М.: МГИМО-Университет, 2017. 325 с.
16. Шашкова А.В. Новый закон о выборах в Италии // Сборник научных трудов по итогам II Международной научно-практической конференции (10 октября 2015 г.) «Основные проблемы и тенденции развития в современной юриспруденции», г. Волгоград. Волгоград, 2015. С. 25-27.
17. Шашкова А.В. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации в Испании // Юрист. 1999. № 4. С. 6-12.
18. Шашкова А.В. Правительство Испании (организационно-правовые проблемы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 162 с.
19. Kremyanskaya E.A., Kuznetsova T.O., Rakitskaya I.A. Russian Constitutional Law. Cambridge Scholars Publishing, 2014. 230 p.
20. Shashkova A.V., Rakitskaya I.A., Pavlov E.Ya. Emergence and Activity of Legal Entities in Russia in the Pre-Revolutionary Period (comparative analysis) // Bylye Gody. 2017. Vol. 46. No. 4. Pp. 1333-1344.
21. Shashkova A.V. Russian Business Law. М.: Lincor, 2007. 483 p.
22. Shashkova A.V. Study Manual on Bases of Russian Law // Cambridge Scholars Publishing. 2015. 374 p.

Problems of local government in Italy

Anna V. Shashkova

PhD in Law, Associate Professor, Lawyer,
Honorary Consul of Saint Vincent and the Grenadines,
Department of Constitutional Law,
Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,
119454, 76 Vernadskogo av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Anna_Shashkova@mail.ru

Abstract

The present article analyses the problem of the local government of Italy. Italy as a state was finally formed in 1870. The current Constitution of 1947 regarding territorial division of the state was changed several times. It defines Italy as a single and indivisible state. At the same time, the state not only recognizes local autonomy, but also guarantees the widest administrative decentralization. The Constitution of Italy establishes the division of the Republic into the state, regions, provinces, major cities and communes. It provides the autonomy of the regions, provinces, major cities and communes of Italy, which must be carried out in accordance with the principles provided for by the Constitution of Italy. The author reviews the structure of local government: the regional council, the junta and the head of the junta. The core part of the research is dedicated to the elections to the regional council. The article shows wide powers of the regional council in the following areas: legislative, administrative, controlling, investigative and political. The author comes to the conclusion that effective execution of functions and wide competence of the regional council make it a ground for developing Italian regions.

For citation

Shashkova A.V. (2016) Problemy mestnogo samoupravleniya v Italii [Problems of local government in Italy]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (1A), pp. 202-209.

Keywords

Italy, territorial division, local government, regional council

References

1. Baglai M.V., Leibo Yu.I., Entin L.M. (eds.) (2010) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow: NORMA-INFRA-M Publ.
2. Barabanov O.V. (2012) Tendentsii razvitiya regional'noi politiki Italii [Trends in the development of the regional policy of Italy]. *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Bulletin of MGIMO-University], 1, pp. 61-67.
3. *Italiya. Konstitutsiya i zakonodatel'nye akty* [Italy. Constitution and legislative acts]. Moscow: Progress Publ.
4. Ivanov D.V., Kolesnikova A.V. (2013) Aktual'nye voprosy soblyudeniya gosudarstvami mezhdunarodnykh standartov v oblasti prav cheloveka [Topical issues of observance by states of international standards in the field of human rights]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava* [Moscow Journal of International Law], 4, pp. 3.
5. Karpenko K.V. (2013) Konstitutsionnyi sovet v sudebnoi sisteme Frantsii [The Constitutional Council in the Judicial System of France]. *Pravo i upravlenie XXI vek* [Law and Management XXI Century], 3, pp. 32-41.
6. Kremyanskaya E.A. (2017) Raspredelenie predmetov vedeniya v sovremennykh gosudarstvakh i osobennosti pravovogo statusa regionov [Distribution of subjects of reference in modern states and features of the legal status of regions]. In: Rakitskaya I.A., Molchakov N.Yu. (eds.). *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava* [Actual problems of comparative, foreign and Russian constitutional law]. Moscow: MGIMO-University.
7. Kremyanskaya E.A., Kuznetsova T.O., Rakitskaya I.A. (2014) *Russian Constitutional Law*. Cambridge Scholars Publ.
8. Maklakov V.V. (ed.) (1996) *Inostrannoe konstitutsionnoe pravo* [Foreign constitutional law]. Moscow: Yurist" Publ.
9. Maslova E.A. (2016) Politika Italii: ot ekspansionizma k global'nym interesam [Politics of Italy: from expansionism to global interests]. *Nauchno-analiticheskii zhurnal Obozrevatel' – Observer* [Scientific and analytical magazine Observer – Observer], 7 (318), pp. 118-122.
10. Rakitskaya I.A., Kremyanskaya E.A., Kuznetsova T.O. (2014) *Konstitutsionnye osnovy Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional Basics of the Russian Federation]. Moscow: MGIMO-University.
11. Shashkova A.V. (2015) Novyi zakon o vyborah v Italii [New law on elections in Italy]. *Sbornik nauchnykh trudov po itogam II Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (10 oktyabrya 2015 g.) "Osnovnye problemy i tendentsii razvitiya v sovremennoi yurisprudentsii", g. Volgograd* [Collection of proc. on the results of the II Int. Sc. and Pr. Conf.

- (October 10, 2015) "Main Problems and Development Trends in Modern Jurisprudence", Volgograd]. Volgograd, pp. 25-27.
12. Shashkova A.V. (2008) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow: Linkor Publ.
 13. Shashkova A.V. (2017) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow: Yurait Publ.
 14. Shashkova A.V. (2017) Konstitutsionno-pravovye osnovy sudebnoi vlasti v Italii [Constitutional and legal bases of judicial power in Italy]. In: Karpenko K.V. (ed.). *Konstitutsionno-pravovye osnovy sudebnoi vlasti v zarubezhnykh stranakh* [Constitutional and legal bases of judicial power in foreign countries]. Moscow: MGIMO-University.
 15. Shashkova A.V. (1999) Ponyatie mekhanizma gosudarstvennogo upravleniya. Vysshie i tsentral'nye organy publichnoi administratsii v Ispanii [Concept of the mechanism of public administration. Higher and central public administration in Spain]. *Yurist* [Lawyer], 4, pp. 6-12.
 16. Shashkova A.V. (2001) *Pravitel'stvo Ispanii (organizatsionno-pravovye problemy)*. *Doct. Diss.* [Government of Spain (organizational and legal problems). Doct. Diss.]. Moscow.
 17. Shashkova A.V. (2007) *Russian business law*. Moscow: Lincor Publ.
 18. Shashkova A.V. (2015) *Study manual on bases of Russian Law*. Cambridge Scholars Publ.
 19. Shashkova A.V., Rakitskaya I.A., Pavlov E.Ya. (2017) Emergence and activity of legal entities in Russia in the pre-revolutionary period (comparative analysis). *Bylye Gody*, 46 (4), pp. 1333-1344.
 20. Tumanov V.A., Polovchenko K.A. (2016) Konstitutsionnye osnovy sudebnoi vlasti [The Constitutional Bases of Judicial Power]. In: Baglai M.V., Leibo Yu.I., Entin L.M. (eds.). *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow: Norma: INFRA-M Publ., pp. 326.
 21. Vodyanitskaya E.A. (2017) Konstitutsionnye osnovy sudebnoi vlasti v Avstrii [Constitutional base of the judiciary in Austria]. In: Rakitskaya I.A., Isaev M.A., Leibo Yu.I. *Konstitutsionno-pravovye osnovy sudebnoi vlasti v zarubezhnykh stranakh* [Constitutional and legal bases of judicial power in foreign countries]. Moscow: MGIMO-University, pp. 292-314.
 22. Volevodz A.G. (2015) XIII Kongress OON po preduprezhdeniyu prestupnosti i ugovnomu pravosudiyu: nekotorye itogi [XIII Congress of the United Nations on crime prevention and criminal justice: some results]. *Biblioteka kriminalista. Nauchnyi zhurnal* [Library of the criminalist. Science Magazine], 6 (23), pp. 268-282.