

УДК 327

## Проблемы типологии областных автономий в Италии

**Шашкова Анна Владиславовна**

Адвокат,  
почетный консул Сент-Винсента и Гренадин,  
кандидат юридических наук,  
доцент,  
доцент кафедры конституционного права,  
Московский государственный институт международных отношений (университет)  
Министерства иностранных дел Российской Федерации,  
119454, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 76;  
e-mail: a.shashkova@inno.mgimo.ru

### Аннотация

Настоящая статья посвящена анализу проблемы территориального деления Италии на регионы различного вида статута. Автор рассматривает роль исторического развития Италии в формировании актуальной в настоящее время структуры деления итальянских регионов на регионы с общим и со специальным статутом. Наиболее значимому анализу в настоящей статье подвергается вопрос различного вида автономий, которым обладают итальянские регионы. Статья указывает на такого вида автономии, как учредительная, финансовая, административная, регламентарная и законодательная. Автор приходит к выводу о необходимости четко урегулировать и обосновать во избежание сепаратистских настроений. Следует отметить историческую обоснованность наличия областей с различными видами статутов в Италии: обыкновенным и специальным. Различные виды автономии, которыми обладают области Италии, также вызваны историческим развитием государства. Уровень автономии, которым обладает та или иная область в Италии является предметом дискуссий. Периодически возникают требования регионов в предоставлении им большей автономии либо в сепарации от государства. Этот предмет необходимо четко урегулировать и обосновать во избежание сепаратистских настроений.

### Для цитирования в научных исследованиях

Шашкова А.В. Проблемы типологии областных автономий в Италии // Теории и проблемы политических исследований. 2018. Том 7. № 1А. С. 145-151.

### Ключевые слова

Италия, территориальное деление, обыкновенный статут, специальный статут, автономия.

## Введение

Италия – *децентрализованное унитарное государство*. Особенность ее административно-территориального устройства в том, что:

Италия – единое (унитарное) государство, разделенное на области; каждая область является автономией, что представляет собой редкое явление в мировой практике [Шашкова, 2001].

Каждая из 20 областей Италии обладает большими полномочиями и самостоятельно решает все вопросы, кроме общегосударственных (то есть все, кроме обороны, внешней политики, безопасности, госбюджета и т. д.).

Области, по ныне действующей Конституции, являются автономными образованиями с собственной властью и системой функций согласно принципам, установленным Конституцией. С юридической точки зрения регионы Италии:

- находятся в рамках конституционного поля, то есть предусмотрены Конституцией Италии;
- автономны, то есть обладают автономией разного уровня;
- авторитарны, то есть действуют в режиме административного права и обладают публичной властью;
- с необходимой принадлежностью, то есть состоящее из граждан, проживающих на данной территории.

## Основная часть

Каждая область имеет официальный герб и флаг. Каждая область обладает своим уставом – статутом, в котором определены конкретные сферы областного регулирования, компетенция и внутренняя организация области, включая право законодательной инициативы и референдума, а также право принятия областных законодательных норм.

Области Италии подразделяются на области, имеющие: обыкновенные статуты и специальные статуты.

Области с обыкновенным статутом были учреждены в 1970 году. Обыкновенным статутом обладают пятнадцать из двадцати итальянских областей. Данный статут принимается и изменяется областным советом на основании закона, одобряемого абсолютным большинством голосов своих членов. Голосование проводится дважды с интервалом не менее двух месяцев. В случае обращения одной пятидесятой части избирателей области либо одной пятой членов областного совета в течение трех месяцев после публикации данного статута по нему проводится референдум. Данная специфика Италии состоит в реализации гражданами так называемого «народного вето». Данным правом обладают избиратели как на уровне государства, так на уровне региона. Если избиратели не согласны с введением в силу законодательного акта (в данном случае на уровне области), им требуется набрать определенное количество подписей и направить петицию о проведении народного референдума по вопросу вступления в силу законопроекта. В случае вынесения статута на референдум, он промульгируется только после получения большинства голосов за данный статут. В противном случае он является недействительным.

Некоторые области Италии обладают специальным статутом. Это Сицилия, Сарденция, Фриули-Венеция Джиулия, Трентино-Альто Адидже и Валь д'Аоста. Ст. 116 Конституции

Италии предусматривает формирование данных областей: четыре области из пяти были образованы именно на основании Конституции Италии.

Первым регионом, получившим специальный статут 15 мая 1946 года, была Сицилия. Юридически данный статут был утвержден на учредительном референдуме и закреплен конституционным законом № 2/1948. Три области получили специальный статут на основании решения того же конституционного собрания 1948 года: Сардения, Трентино-Альто Адидже и Валь д'Аоста. Область Фриули-Венеция Джиулия была образована в 1963 году. В 1972 году новый специальный статут был принят в регионе Трентино-Альто Адидже. В соответствии с данным статутом большая часть региональной власти была фактически передана двум автономным провинциям: Тренто и Больцано. Каждая из данных провинций Тренто и Больцано самостоятельно обладает автономией, в том числе, законодательной компетенцией, на уровне автономной области. Поэтому, говоря об области Трентино-Альто Адидже, часто упоминается не статут области, а статут провинции. Город Тренто является главным городом области. Однако, его роль как главного города области снижается, поскольку в настоящий момент джунта и областной совет могут проводить свои заседания и в Больцано. Президентом регионального совета поочередно является председатель джунты Тренто и Больцано [Шашкова, 2015].

Специальный статут дает областям автономию, которая, в частности, ощущается в автономной процедуре взимания налогов. Фриули-Венеция Джиулия удерживает у себя 60% налогов, взимаемых на территории области, Сардения – 70%, Трентино-Альто Адидже и Валь д'Аоста – 90%, а Сицилия – 100%. Данное право Сицилии, проистекающее из специального статута 1946 года, в настоящее время пока еще не в полной мере реализуется. Кроме дополнительных финансовых полномочий, значительные полномочия данные области получают в законодательной и административной сфере: например, в вопросах школы, санитарии, инфраструктуры. При этом области со специальным статутом должны самостоятельно обеспечивать финансирование по данным вопросам. В областях с обычным статутом финансирование указанных вопросов находится в ведении государства.

Вследствие такой автономии и бюджет регионов со специальным статутом отличается от бюджета областей с обычным статутом. Например, размер бюджета области Трентино-Альто Адидже практически совпадает с размером бюджета области Венето. При этом население области Венето превышает население области Трентино-Альто Адидже в пять раз: 4928503 человека составляет население области Венето и 1055649 человек – население Трентино-Альто Адидже.

Автономия области может иметь следующие виды:

Учредительная автономия или автономия на основании статута. Данным видом автономии обладают только области с обычным статутом. Каждая из пятнадцати областей с обычным статутом осуществляет автономные полномочия в соответствии с Конституцией и на основании своего статута. Конституция определяет форму осуществления управления областью и фундаментальные принципы организации и функционирования управления областью. Областной статут в свою очередь регулирует осуществление права законодательной инициативы, порядок проведения референдума, порядок принятия и публикации законодательных и административных актов области. Области со специальным статутом получили автономию на основании специального конституционного закона. Следовательно, они не обладают учредительной автономией. Исключением среди пяти областей со

специальным статутом является Трентино-Альто Адидже, которая разделила областную автономию между провинциями Тренто и Больцано, тем самым наделив данные провинции учредительной автономией.

Законодательная автономия. Законодательные полномочия области получили более широкую компетенцию после конституционной реформы 2001 года, инициатива которой была реализована правительством Джулиано Амато и поддержана народным голосованием во время правительства Сильвио Берлускони. Законодательная компетенция делится на:

- исключительную компетенцию государства;
- совместную компетенцию (государства и областей);
- остаточную компетенцию области (которая толкуется в качестве исключительной компетенции).

Ст. 127 Конституции Италии гласит, что правительство Республики в случае обнаружения, что закон области выходит за пределы компетенции области, может поставить перед Конституционным судом вопрос о конституционности данного закона в течение шестидесяти дней с момента его публикации. Аналогичными правами обладает и область, которая также в случае обнаружения, что закон либо иной акт законодательного уровня вторгается в сферу компетенции области, может поставить перед Конституционным судом вопрос о конституционности данного закона в течение шестидесяти дней с момента его публикации либо вступления в силу [Шашкова, 2017].

Регламентная автономия. Полномочие области на издание регламентов предусмотрено ст. 117 Конституции Италии: законы Республики наделяют область правом издавать нормы для проведения в жизнь данных законов. Регламенты могут издаваться автономией как по вопросам, входящим в сферу исключительной компетенции области, так и по вопросам совместной компетенции области и государства. В отношении исключительной компетенции государства область обладает полномочиями по изданию регламентов только в случае прямого делегирования таких полномочий со стороны государства. Наличие у области регламентарных полномочий закреплено на уровне Конституции Италии. Конституционный суд в решении № 313/2003 заменил свободу выбора, которая была предоставлена автономным статутам на осуществление регламентарной власти на региональную автономию, предоставляемую областям для определения органа, на которого возлагается осуществление регламентарной власти.

Административная автономия. Административная автономия области установлена в ст. 118 Конституции Италии. Административная автономия области предполагает осуществление публичной власти на основе принципов солидарности, дифференциации и адекватности. Путем принятия закона области область может делегировать данное полномочие коммуне, провинции либо крупному городу [Шашкова, 1999].

Финансовая автономия. Финансовая автономия предоставляется области на основании ст. 119 Конституции Италии. Ст. 119 Конституции Италии предусматривает фискальный федерализм. Однако в настоящее время области продолжают получать дотации из центра, что не позволяет на практике реализовать фискальный федерализм, предусмотренный Конституцией Италии. Области имеют право самостоятельно взимать ряд налогов: областной налог на производственные активы (IRAP), налог на доходы физического лица (IRPEF), налог на добавленную стоимость, а также некоторые другие незначительные налоги. Области со специальным статутом обладают большей финансовой автономией, чем области с

обыкновенным статутом. Ст. 120 Конституции Италии запрещает областям устанавливать между собой пошлины на ввоз, вывоз или транзит.

### Заключение

Таким образом, следует отметить историческую обоснованность наличия областей с различными видами статутов в Италии: обыкновенным и специальным. Различные виды автономии, которыми обладают области Италии также вызваны историческим развитием государства. Уровень автономии, которым обладает та или иная область в Италии является предметом дискуссий. Периодически возникают требования регионов в предоставлении им большей автономии либо в сепарации от государства. Этот предмет необходимо четко урегулировать и обосновать во избежание сепаратистских настроений.

### Библиография

1. Барабанов О.В. Тенденции развития региональной политики Италии // Вестник МГИМО-Университета. 2012. № 1. С. 61-67.
2. Водяницкая Е.А. Конституционные основы судебной власти в Австрии. М., 2017. С. 292-314.
3. Волеводз А.Г. XIII Конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию: некоторые итоги // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2015. 6 (23). С. 268-282.
4. Иванов Д.В., Колесникова А.В. Актуальные вопросы соблюдения государствами международных стандартов в области прав человека // Московский журнал международного права. 2013. № 4. С.3.
5. Иностранное конституционное право. М.: Юристъ, 1996. 512 с.
6. Италия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1988. 392 с.
7. Конституционное право зарубежных стран. М.: НОРМА-ИНФРА-М., 2010. 832 с.
8. Карпенко К.В. Конституционный совет в судебной системе Франции // Право и управление XXI век. 2013. № 3. С. 32-41.
9. Кремьянская Е.А. Распределение предметов ведения в современных государствах и особенности правового статуса регионов // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права. М., 2017. 328 с.
10. Маслова Е.А. Политика Италии: от экспансионизма к глобальным интересам // Обозреватель. 2016. № 7 (318). С. 118-122.
11. Ракитская И.А. Конституционные основы Российской Федерации. М., 2014. 230 с.
12. Туманов В.А. Половченко К.А. Конституционные основы судебной власти. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 326.
13. Шашкова А.В. Конституционно-правовые основы судебной власти в Италии. М., 2017. 325 с.
14. Шашкова А.В. Новый закон о выборах в Италии // Сборник научных трудов по итогам II Международной научно-практической конференции (10 октября 2015г.) «Основные проблемы и тенденции развития в современной юриспруденции». Волгоград, 2015. С. 25-27.
15. Шашкова А.В. Правительство Испании (организационно-правовые проблемы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 162 с.
16. Шашкова А.В. Конституционное право зарубежных стран, курс лекций. М.: Линкор, 2008. С. 188.
17. Шашкова А.В. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрайт, 2017. С. 189.
18. Шашкова А.В. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации в Испании // Юрист. 1999. № 4. С. 6-12.
19. Kremyanskaya E.A. Russian Constitutional Law. Cambridge Scholars Publishing, 2014. 230 p.
20. Shashkova A.V., Rakittskaya 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. Is. 4. P. 1333-1344.
21. Shashkova A.V. Russian Business Law. Moscow: Lincor, 2007. P. 483.
22. Shashkova A.V. Study Manual on Bases of Russian Law // Cambridge Scholars Publishing. 2015. P. 374.

## Typology Types Problems of Autonomy Regions in Italy

**Anna V. Shashkova**

Moscow Region Bar Lawyer,  
Honorary Consul for St. Vincent and the Grenadines,  
PhD in Law, Associate Professor,  
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: a.shashkova@inno.mgimo.ru

### Abstract

This article is devoted to the analysis of the problem of the territorial division of Italy into regions of different types of statute. The author considers the role of Italy's historical development in the formation of the current structure of the division of Italian regions into regions with a common and with a special statute. The most significant analysis in this article is the question of the various types of autonomies that the Italian regions have. The article points to this kind of autonomy, as the constituent, financial, administrative, regulatory and legislative. The author comes to a conclusion about the need to clearly settle and justify in order to avoid separatist sentiments. It should be noted the historical validity of the existence of areas with different types of statutes in Italy: ordinary and special. The different types of autonomy that the regions of Italy enjoy are also caused by the historical development of the state. The level of autonomy that this or that region has in Italy is the subject of discussion. Periodically there are requirements of regions in granting them greater autonomy or in separation from the state. This subject must be clearly settled and justified in order to avoid separatist sentiments.

### For citation

Shashkova A.V. (2018) Problemy tipologii oblastnykh avtonomii v Italii [Typology Types Problems of Autonomy Regions in Italy]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 7 (1A), pp. 145-151.

### Keywords

Italy, territorial division, ordinary statut, special statut, autonomy.

### References

1. 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.
2. (1996) *Inostrannoe konstitutsionnoe pravo* [Foreign constitutional law]. Moscow: Yurist Publ.
3. (1988) *Italiya. Konstitutsiya i zakonodatel'nye akty* [Italy. Constitution and legislative acts]. Moscow: Progress Publ.
4. (2010) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow: NORMA-INFRA-M Publ.
5. 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, p. 3.

6. 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.
7. Kremyanskaya E.A. (2014) *Russian Constitutional Law*. Cambridge Scholars Publishing. 230 p.
8. Kremyanskaya E.A. (2017) Raspreделение 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: *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava* [Actual problems of comparative, foreign and Russian constitutional law]. Moscow.
9. Maslova E.A. (2016) Politika Italii: ot ekspansionizma k global'nym interesam [Politics of Italy: from expansionism to global interests]. *Obozrevatel'* [Observer], 7 (318), pp. 118-122.
10. Rakitskaya I.A. (2014) *Konstitutsionnye osnovy Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow.
11. Shashkova A.V. (2017) *Konstitutsionno-pravovye osnovy sudebnoi vlasti v Italii* [Constitutional and legal foundations of the judiciary in Italy]. Moscow.
12. Shashkova A.V. (2015) Novyi zakon o vyborah v Italii [New law on elections in Italy]. In: *Sbornik nauchnykh trudov po itogam II Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (10 oktyabrya 2015g.) «Osnovnye problemy i tendentsii razvitiya v sovremennoi yurisprudentsii»* [Collection of proceedings on the results of the II International Scientific and Practical Conference (October 10, 2015) "Main problems and development tendencies in modern jurisprudence"]. Volgograd.
13. Shashkova A.V. (2001) *Pravitel'stvo Ispanii (organizatsionno-pravovye problemy)*. Doct. Dis. [Government of Spain (organizational and legal problems). Doct. Dis.]. Moscow.
14. Shashkova A.V. (2008) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran, kurs lektsii* [The constitutional law of foreign countries, a course of lectures]. Moscow: Linkor Publ.
15. Shashkova A.V. (2017) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. Moscow: Yurait Publ.
16. 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.
17. 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.
18. Shashkova A.V. (2007) *Russian Business Law*. Moscow: Lincor.
19. Shashkova A.V. (2015) Study Manual on Bases of Russian Law. *Cambridge Scholars Publishing*, p. 374.
20. Tumanov V.A. Polovchenko K.A. (2016) *Konstitutsionnye osnovy sudebnoi vlasti* [Constitutional basis of the judiciary]. Moscow: Norma: INFRA-M Publ.
21. Vodyanitskaya E.A. (2017) *Konstitutsionnye osnovy sudebnoi vlasti v Avstrii* [Constitutional bases of the judiciary in Austria]. Moscow.
22. Volevodz A.G. (2015) XIII Kongress OON po preduprezhdeniyu prestupnosti i ugolovnomu pravosudiyu: nekotorye itogi [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.