

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В. Ломоносова  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

*На правах рукописи*

**Никитина Вероника Михайловна**  
**Местное самоуправление в системе публичной власти**  
**и публичного управления Италии**

12.00.02 – конституционное право;  
конституционный судебный процесс; муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
доктор юридических наук,  
профессор Пешин Н.Л.

Москва – 2018

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. Особенности теории и практики организации местной публичной власти в Италии и ее эволюции</b>	
§ 1.1. Соотношение самоуправления в единой системе публичной власти и публичного управления Италии .....	19
§ 1.2. Коммунальное публичное управление в итальянской административно-правовой науке .....	35
§ 1.3. Эволюция конституционно-правового статуса местных учреждений в Италии .....	51
<b>Глава 2. Территориальная организация местного самоуправления в Италии</b>	
§ 2.1. Организационные уровни осуществления местного самоуправления: коммуны как основа территориальной базы местного самоуправления.....	75
§ 2.2. Правовое регулирование территориальных рамок местного самоуправления.....	109
§ 2.3. Формы межобщинного сотрудничества и кооперации .....	116
<b>Глава 3. Система конституционного гарантирования и пределы муниципальной автономии</b>	
§ 3.1. Конституционно-правовые элементы автономии.....	129
§ 3.2. Муниципальная автономия между государством и областями .....	136
§ 3.3. Конституционные гарантии нормотворческой автономии местного самоуправления .....	146
§ 3.4. Административная автономия местных учреждений .....	163
§ 3.5. Фискальная автономия местных учреждений: конституционное закрепление принципа бюджетной и имущественной самостоятельности .....	179
<b>Заключение</b> .....	197
<b>Библиография</b> .....	206

## Введение

### **Актуальность темы исследования.**

Определение места и роли местного самоуправления в системе публичной власти и управления является актуальной теоретической и практической задачей конституционного и муниципального права. Попытка такого исследования применительно к Италии представляет собой новую и сложную задачу в силу исторически обусловленной специфичности и оригинальности правовой доктрины конституционного и административного права и самого объекта исследования, отличающего от российской конституционной концепции местного самоуправления. Самоуправление в системе публичной власти Италии можно рассматривать через децентрализацию власти (политический аспект) и децентрализацию управления (правовой аспект). Данная работа в большей части посвящена обоснованию, конкретизации, а также анализу последних законодательных тенденций административной децентрализации применительно к уровню местных учреждений в Италии. Изучение итальянского опыта может быть полезным для российской правовой науки, т.к. сегодня довольно активно обсуждается проблема административной и политической децентрализации местного самоуправления. Современная российская концепция местного самоуправления, предполагающая выделение сильного местного самоуправления в качестве отдельной ветви публичной власти, является чрезвычайно важной для России, система власти которой традиционно характеризовалась высоким уровнем централизованности аппарата властно-распорядительной деятельности.

В последние 20 лет в Италии идут активные реформаторские процессы, направленные на осуществление масштабной административной децентрализации и усиление реальной независимости местного самоуправления. Начало реформ было связано с принятием так называемых законов Бассанини (1997 – 1998 г.), в частности, закона № 59/1997 г.<sup>1</sup>, который ставил целью реализацию максимально

---

<sup>1</sup> Legge 15 marzo 1997 n. 59. Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. G.U. n. 63 del 17 marzo 1997.

достижимой децентрализации власти управления с помощью обычных законов в рамках , допустимых конституцией. Децентрализация публичного администрирования (управления) заключается в укреплении роли территориальных автономий за счет расширения сферы их административных (исполнительных) функций. Среди итальянских ученых-административистов этот процесс получил название «административного федерализма при неизменной конституции»<sup>2</sup>. Несмотря на свою масштабность, он представлял собой политическую децентрализацию для предметов, переданных в компетенцию областей и административно-автаркическую и функциональную децентрализацию в отношении компетенции, передаваемой местным учреждениям (провинциям и коммунам).

Проведенная в 2001 г. конституционная реформа главы V части II Конституции (конституционный закон № 3/2001 г. «Об изменении главы V второй части Конституции»<sup>3</sup> закрепила на конституционном уровне важные принципы территориального распределения публичной власти, введенные ранее на базе обычного законодательства. Несмотря на то, что новая глава V основного закона содержит отдельные конституционные технологии, присущие федеративным государствам, Италия все же не стала федерацией в традиционном значении этого термина. Следуя основным параметрам и, безусловно, индивидуальной специфике, в стране происходят процессы, которые сопутствуют созданию федеративных государств, но в действительности в наличии нет необходимых элементов, которые играют фундаментальную роль при характеристике той или иной страны как федеральной. Согласно доктрине сравнительного публичного права применительно к Италии можно говорить лишь о развитии политического регионализма, в котором областные учреждения обладают первичной законодательной функцией (т.е. могут принимать законы в сфере собственной компетенции)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> De Vergottini G. *Diritto costituzionale comparato*. Padova: Editore Cedam, 2014. P.116.

<sup>3</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001.

<sup>4</sup> Caravita B. *La Costituzione dopo la Riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie locali*. Giappichelli, 2002.

Согласно новой конституционной формуле итальянской административной децентрализации в качестве ценностного императива закреплена всеобъемлемость административных функций во главе коммуны (на основе принципов субсидиарности, достаточности и дифференциации). Кроме того, был устранен принцип параллельности законодательной и административной государственной и областной компетенции в вопросах, касающихся регулирования организации местного самоуправления.

Логическим следствием широкой административной децентрализации местного самоуправления в Италии стала его дальнейшая территориальная реорганизация. На первый план вышли вопросы территориальной организации публичной власти как элемента конституционного регулирования регионального и местного самоуправления, деконцентрации и децентрализации в условиях развития институционно-многоуровневого управления. Подтверждением этому является конституционное закрепление в 2001 г. городов - мегаполисов в качестве дополнительных центров публичной власти надкоммунального уровня, введение новых форм межобщинного взаимодействия и постепенный процесс по реорганизации и упразднению провинций.

Одновременно с законодательными изменениями, направленными на осуществление широкой административной децентрализации местного самоуправления, произошло переосмысление теоретических основ и конституционно-правового закрепления принципа местной автономии. Аналогично тому, как модель либерального государства становилась все менее адекватной для расширения рамок свобод индивидуумов внутри и посредством государства, так и либерал-гарантистская концепция автономии показала свою несостоятельность в определении роли местных автономий применительно к новым потребностям социал-демократической модели. В актуальном контексте местные автономии становятся представителями нового политико-правового устройства публичной власти и в них заинтересовано прежде всего само государство. Укрепление автономии идет параллельно с развитием свободы, которую индивидуумы приобретают для участия в публичной власти,

объединяясь в социальные группы. Автономия рассматривается как нечто большее, чем гарантийный принцип, жесткий инструмент защиты, укрепления компетенции или сохранения своей индивидуальности в противовес созданию коллективной власти. Она отражает идею участия, в которой активная роль принадлежит местным территориальным учреждениям. Этот новый вектор развития демократии и укрепления плюрализма реализуется не только посредством механизмов политического представительства, но и прямого участия общества в процессе принятия политических решений в общей картине динамичной интеграции между различными уровнями публичного управления.

В целях конкретной реализации конституционного принципа автономии, о котором идет речь в ст. 5 Конституции, конституционная реформа 2001 г. усилила роль как областной, так и муниципальной автономии. Получают четкое закрепление нормативные рамки самоуправления как института публичной власти. Нормотворческая (статутная и регламентная), административная и финансовая автономия местного самоуправления имеют теперь свои гарантии на конституционном уровне. Это также отражает задачи децентрализации государственного нормативного регулирования отношений по организации местного самоуправления.

В этой связи движение к политико-административной автономии итальянских коммун и признание Конституцией РФ местного самоуправления (муниципальной власти) в качестве одной из форм народовластия, существующей наряду с государственной властью, можно охарактеризовать как однопорядковые процессы. Процессы по расширению автономии местного самоуправления в Италии и наши реформы имеют общий тренд - придать этому уровню власти самостоятельность. Открытым вопросом остается и то, как внедрять и развивать эту самостоятельность, ведь правоприменительная практика нередко идет своим путем, а проблем в ходе ее реализации выявляется масса, как в Италии, так и в России. Отдельные направления реформ оказались, к сожалению несостоятельными и идет постоянный поиск новых форм развития в связи, с чем изучение зарубежного опыта и представляет сравнительный интерес для российской науки.

Несомненную значимость имеет также рассмотрение генезиса самоуправления как института публичной власти в рамках многоуровневого управления и полицентризма, а также эволюции конституционно-правового статуса местных автономий в современной Италии.

### **Степень научной разработанности**

В последнее время в российской научной литературе отмечается большой интерес к комплексным исследованиям общетеоретических и конституционных аспектов соотношения государственной власти и местного самоуправления в системе публичной власти, проблемам его административной децентрализации и автономии. Комплексному рассмотрению основ и пределов местного самоуправления посвящены работы российских ученых - представителей государственно-правовой науки и административного и муниципального права: С.А. Авакьяна, О.Е. Кутафина, А.С. Автономова, Н.Л. Пешина, О.И. Баженовой, А. М. Осавелюка, Л.Т. Чихладзе, Г.В. Барабашева, Н.С. Бондарь, Е.В. Гриценко, В.Л. Лютцер, Н.С. Тимофеева, В.Е. Чиркина, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной, И.И. Овчинникова, В.А. Баранчикова, И.В. Бабичева, Е.В. Гриценко, О.Е. Кутафина, Л.А. Нудненко, Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, С.Н. Махиной и др. Таким образом, общий подход к изучению института самоуправления реализован за счет анализа достаточно широкого спектра литературы и источников.

В данном диссертационном исследовании автор отталкивается также от идей и концептуальных подходов, изложенных в трудах дореволюционных российских философов, историков, политических деятелей и юристов, размышлявших о сущности российской государственности и ее соотношении с местным самоуправлением, о проблемах использования Россией зарубежного опыта: С.А. Котляревского<sup>5</sup>, Н.И. Лазаревского,<sup>6</sup> С.А. Яценко<sup>7</sup> и др.

---

<sup>5</sup> Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. СПб: Типография Альтшулера, 1907.

<sup>6</sup> Лазаревский Н. И. Русское государственное право. СПб., 1917.

<sup>7</sup> Яценко А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912.

В западной юриспруденции, значительно раньше столкнувшейся с проблемами административной децентрализации местного самоуправления и укрепления его реальной самостоятельности, уже давно ведется активный научный поиск решения связанных с этими процессами проблем. Применительно к Италии попытка определения роли местного самоуправления как элемента системы публичного управления и формы проявления публичной власти до сих пор не была предпринята в российской научной литературе. Комплексный правовой анализ теоретических, конституционно-правовых основ регулирования местного самоуправления и его территориальной реорганизации с учетом последних конституционных и законодательных изменений в Италии не получил освещения в российской правовой литературе. Обобщая степень разработанности проблемы в современной литературе, можно сделать вывод, что новый этап реформирования местного самоуправления в Италии изучен недостаточно.

В работе фрагментарно использована российская юридическая, историографическая и политологическая литература, рассматривающая историю становления территориального устройства итальянского государства, влияние на это устройство сменяющих друг друга политических систем, воздействие интеграционных институтов. В этой связи приведем научные изыскания отечественных ученых: О.Н. Барабанова<sup>8</sup>, Т.А. Васильевой<sup>9</sup>, В.И. Гантмана, Т.В. Зоновой<sup>10</sup>, Е.А. Матвеевой<sup>11</sup>, С.Д. Поляковой<sup>12</sup>, Г.Т. Сардаряна<sup>13</sup>. Автор использовал также материалы Т.В. Зоновой, В.П. Любина и О.Н. Барабанова из тома «На перекрестке Средиземноморья. «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века».

---

<sup>8</sup> Барабанов О.Н. Италия после холодной войны: «от средней державы» к «миру протагонистов» (Научные труды МГИМО). М., 2002.

<sup>9</sup> Васильева Т.А. Областная автономия в Италии: правовые аспекты: дис... канд. юр. наук.- М., 1983.

<sup>10</sup> Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов // Полис. 1999. № 5; Зонова Т.В. Парадипломатия европейских регионов // Вся Европа. 2011. № 4 (43); На перекрестке Средиземноморья. «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века/ под ред. Т.В. Зоновой. М.: Весь мир, 2011.

<sup>11</sup> Матвеева Е.А. Европейская интеграция в идеологии и стратегиях политических партий Италии: начало 1990-х – 2006: дис... канд. ист. наук. Улан-Удэ, 2008.

<sup>12</sup> Полякова С.Д. Региональное развитие постиндустриальной Италии: дис... канд. геогр. наук. СПб., 2009.

<sup>13</sup> Сардарян Г.Т. «Политические проблемы взаимоотношений регионов с центральной властью в Италии»: дис... канд. полит. наук. М., 2015.

В исследовании итальянского опыта организации самоуправления автор опирается на идеи и концептуальные подходы, изложенные в работах ведущих современных итальянских конституционалистов, государствоведов, административистов, представителей науки конституционного сравнительного права и муниципальной науки: Р. Бина, Ф. Бассанини, С. Кассезе, В. Онида, Л. Лаперута, С. Миньери, Л. Ванделли, Д. Ролла, А. Веррилли, Р. Бискаретти ди Руфья, Д. Корсо, В. Лопилато, Д. Пене Видари, А. Морроне, К. Кальвьерила, Д. Москелла, Р. Бифулко, С. Вассало, С. Гамбино, Б. Каравита, Т. Гроппи, М.Оливетти, М. Педрацца Гордеро, М. Барберо, А. Дамико, Л. Антонини и др.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия местного самоуправления с другими уровнями публичной власти и управления Италии.

**Предметом** диссертационного исследования являются:

- публично-правовые основы местного самоуправления Италии;
- исторические условия становления и функционирования местного самоуправления как способа организации публичной власти;
- механизмы взаимодействия с государственной и региональной публичной властью и проблемы разграничения полномочий и функций применительно к уровню местного самоуправления;
- государственная политика в области местного самоуправления на современном этапе.

**Основными целями** диссертационного исследования являются:

- раскрытие специфики доктрины публичного и конституционного права и объекта исследования в Италии;
- выявление особенностей соотношения самоуправления и государственной власти в единой системе публичной власти и публичного управления Италии;
- раскрытие особенностей децентрализации публичного администрирования в теории административного права Италии: анализ взаимоотношений государства с другими публичными юридическими лицами в рамках правовой конструкции централизация - децентрализация;

- исторический анализ эволюции конституционно-правового статуса местных автономий (провинций и коммун);

- исследование особенностей современной итальянской конституционно-правовой конструкции административной децентрализации и местной автономии как способов формирования компетенции местного самоуправления;

- анализ территориальных и организационных основ местного самоуправления и новых форм межобщинного взаимодействия в свете последних законодательных и конституционных изменений в унитарном государстве;

- анализ конституционных гарантий и компетенционных пределов функционирования местного самоуправления как института публичной власти а также изучение новой конституционной модели взаимодействия различных ее уровней, законодательных изменений и новых тенденций развития принципа субсидиарности в условиях многоуровневого управления.

В соответствии с указанной целью в диссертации были поставлены следующие **задачи исследования**:

1. Проанализировать особенности взаимоотношений коммун как территориальных публичных корпораций с государством на разных этапах исторического развития.

2. Рассмотреть модели административной децентрализации (децентрализации публичного администрирования) в теории и практике публичного управления Италии и их эволюцию.

3. Уяснить специфику децентрализации в сфере организации и действия исполнительной власти и проанализировать тенденции развития административной децентрализации применительно к уровню муниципальных образований.

4. Провести анализ правового регулирования территориальной организации местного самоуправления и систематизировать результаты последних реформ.

5. Выявить особенности интерпретации конституционного принципа автономии применительно к муниципальному уровню в ходе конституционной реформы 2001 г.

6. Проанализировать положительные тенденции и недостатки в новой конституционной модели распределения компетенции между различными уровнями публичного управления и уяснить соотношение государственной и областной компетенции применительно к уровню местного самоуправления.

7. Определить конституционные гарантии местного самоуправления и пределы его компетенционной самостоятельности.

**Структура диссертации** обусловлена вышеперечисленными задачами и включает в себя введение, три главы, объединяющие 11 параграфов, заключение и библиографию.

### **Методологическую и теоретическую основу исследования**

В процессе исследования поставленных проблем применяются как общенаучные методы познания (системного анализа, историзма, структурно-функциональный, формально-логический, диалектический и комплексный), так и специальные правовые методы (нормативно-логический, историко-юридический). Использование названных выше методов позволяет провести комплексное правовое исследование конституционного, административного и муниципального законодательства с учетом исторического развития и практики реализации нормативных положений. Использование компаративистского компонента намеренно сокращено до минимума в связи с ярко выраженной спецификой объекта исследования. Институт местной автономии уникальный и его исследование представляет научную ценность само по себе. Кроме того, предусмотренные в итальянском праве отдельные процедуры очень часто невозможно понять вне правовых традиций и особенностей социально-политической жизни страны.

Эмпирическую и нормативную основу данного диссертационного исследования составили Конституция Италии 1948 г.<sup>14</sup>; закон «Об устройстве местных автономий» № 142 от 1990 г. с последующими изменениями и дополнениями<sup>15</sup>; закон «О прямых выборах мэра, президента провинции, коммунального и провин-

---

<sup>14</sup> Costituzione della Repubblica italiana. Tipografia del Senato. 2009.

<sup>15</sup> Legge 8 giugno 1990, n. 142 Ordinamento delle autonomie locali. G.U. n. 135 del 12 giugno 1990. Suppl.Ordinario n. 42.

циального советов» № 81 от 25.03.1993<sup>16</sup>; закон «Поручение правительству о передаче функций областям и местным учреждениям в рамках реформы публичной администрации и в целях административного упрощения» от 15 марта 1997 г. № 59<sup>17</sup>; Единый сводный текст об устройстве местных учреждений от 18 августа 2000 г. № 267; конституционный закон «Об изменениях главы V второй части Конституции» от 18 октября 2001 г. № 3; Конституционный закон № 131/ 2003.<sup>18</sup>; закон «Положения о городах-мегаполисах, провинциях, союзах коммун и слиянии коммун» № 56/2014<sup>19</sup>; областные статуты; коммунальные статуты и регламенты; текущее итальянское законодательство в виде целого ряда законодательных декретов, а также информация о его реализации.

Теоретическую основу составляют труды итальянских ученых в области государственоведения, теории публичного и административного права, конституционного права: Д. В. Ломбарди, Ф. Куоко, Д. Дзанобини, С. Романо, Д. Палладина, Ф. Галассо, М. Бонески, С. Де Готцена, Д. Балладоре, М.С. Джаннини, Д. Черулли, М. Ирелли, А.М. Сандулли, Р. Карпино, С. Кассезе, С. Ларичче, Д.В. Ломбарди, Р. Ламбертини, Л. Балдуцци и др.

**Научная новизна.** Проведен комплексный правовой анализ конституционно-правовых основ регулирования местного самоуправления Италии с учетом последних конституционных и законодательных изменений. Впервые в российской литературе конституционно-правовой статус местных учреждений Италии рассматривается в эволюционной интерпретации с XIX до XXI вв. Рассмотрены перспективы дальнейшего усиления административной и политико-административной автономии местного самоуправления. Исследованы существующие взаимоотношения координационного и субординационного порядка между государством и муниципальной публичной властью. Рассмотрены изменения

---

<sup>16</sup> Legge 25 marzo 1993, n. 81. Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincial, del consiglio comunale e del consiglio provinciale. Suppl. ordinario alla G. U. n. 72 del 27 marzo 1993.

<sup>17</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59. Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. G.U. n. 63 del 17 marzo 1997.

<sup>18</sup> Legge 5 giugno 2003 n. 131. Disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 N 3.G.U. n. 132 giugno 2003.

<sup>19</sup> Legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. G.U. n. 81 del 7 aprile 2014.

(ослабление) в государственной и областной системах контроля за местным самоуправлением, механизмов воздействия государства на его функционирование и характер взаимоотношения властей в соответствии с новыми руководящими принципами субсидиарности, дифференциации и достаточности. Проанализированы перспективы развития и совершенствования модели взаимоотношений различных уровней публичной власти в Италии как неперемennого условия ее существования. В научный оборот вводится свыше 30 новых нормативно-правовых актов, а также решений Конституционного суда Италии, в той или иной степени затрагивающих вопросы статуса коммунального самоуправления, его полномочий и взаимоотношений с центральной властью и регионами.

**Основными положениями**, которые выносятся на защиту, являются следующие:

1. Местное самоуправление в системе публичной власти Италии можно рассматривать через децентрализацию власти (политический аспект) и децентрализацию управления (правовой аспект). Децентрализация управления является комплексной и сложносоставной юридической конструкцией, и данное исследование посвящено обоснованию, конкретизации, а также анализу последних законодательных тенденций административной децентрализации (децентрализация публичного администрирования) применительно к уровню местного самоуправления. Особенности эволюции и формирования элементов административной децентрализации в Италии XIX – начала XX в. (специфика доктрины и практики) обусловили современную парадигму децентрализованного публичного администрирования. Согласно новой конституционной формуле итальянской административной децентрализации в качестве ценностного императива закреплена всеобъемлемость административных функций принадлежащих коммуне (ст.118 Конституции) на основе принципов субсидиарности, достаточности и дифференциации а также устранен принцип параллельности законодательной и административной государственной и областной компетенции в вопросах, касающихся регулирования институциональной организации местного самоуправления.

2. Публичное управление в Италии согласно итальянской доктрине административного права – это обобщенное понятие, которое включает в себя как государственное управление, так и управление, осуществляемое иными носителями публичных прав. Одной из особенностей модели взаимоотношений государства и местного самоуправления в Италии является тот факт, что единство публичного управления обеспечивается за счет институционального дуализма. На местном уровне одновременно осуществляется и государственное управление и местное самоуправление. Коммунальное самоуправление в Италии выступает не просто в качестве института публичной власти, а как элемент системы публичного управления. Специфика итальянской доктрины состоит в закреплении статуса субъектов публичного управления в качестве публичных юридических лиц (в частности муниципальных образований), что изначально позволило придать строгую правовую конфигурацию отношениям публичной власти. В России субъектами публичного управления признаются лишь определенные (а именно: исполнительные) органы территориальных образований. Речь здесь идет не только о различиях терминологии, а о глубокой теоретической проработке понятия публичного управления и концепции децентрализации публичного администрирования в Италии. Это указывает на то, что данный вопрос нуждается в постановке и анализе. Только таким образом можно согласовать принятую в российской юридической науке классификацию с реальной спецификой местного самоуправления в Италии и его месте в государстве и обществе.

3. В рамках развития современной многоуровневой системы управления укрепление автономии местного самоуправления в Италии отражает комплексность государства-сообщества и противостоит не только централизации, но и этатизму. Местную автономию можно рассматривать как особый политико-административный статус местной власти. В отношении муниципального звена можно говорить об усилении административной автономии, а применительно к областному уровню – политической. Политическая автономия является формой децентрализации законодательной власти унитарного государства. Публичная власть муниципального образования не имеет яркого политического характера,

отличающего государственную и региональную власть, органы которой обладают законодательной функцией. Органы местного самоуправления Италии в целом ограничены кругом неполитических вопросов, они не участвуют непосредственно в законотворчестве на национальном уровне, и тем самым исключена возможность их влияния на общенациональный политический климат.

4. Важным направлением конституционно-политических реформ в Италии является оптимизация территориальной организации публичной власти: перестройка межинституционального дизайна, расширение горизонтальной (многофункциональной) территориальности и уменьшение (вертикальных) узкоспециализированных структур. В этой связи особо следует выделить территориальную реформу местного самоуправления по реструктуризации и упразднению провинций, а также развитию новых межобщинных форм коммуникации – «территорий широкой зоны» и городов – мегаполисов, получивших в ходе реформы 2001 г. конституционный статус дополнительных центров публичной власти надкоммунального уровня. Значение территориальной организации местного самоуправления для органов государственной власти Италии связано, с одной стороны, с потребностями его унификации и типизации в целях сохранения единого управленческого пространства, а с другой – с потребностями дифференцирования муниципального режима, связанного с реализацией нового конституционного устройства, представленного в главе V Конституции. Основная сложность здесь заключается в том, что области не имеют возможности влиять на конкретные результаты управленческой деятельности, осуществляемой местными учреждениями, из-за упразднения традиционной системы областного нормативного контроля. Другой проблемой видится то, что органы новых межобщинных институтов, которые должны взять на себя возрастающее количество управленческих функций, пока лишены политической легитимности в виде прямого народного избрания. Еще один критический момент связан со слабостью и инерцией самих межинституциональных акторов в создании ассоциативных коммунальных форм сотрудничества и межобщинного взаимодействия. В этой связи все более активную роль в сфере межкоммунального регулирования получают области, за которыми соглас-

но последним законодательным изменениям закреплены важные функции координирования.

5. Глава V Конституции в редакции 2001 г. содержит конкретные ориентиры и критерии местной автономии, причем не только формальные, но и материальные (набор полномочий), что отражает все основные функции и гарантии муниципальной публичной власти. В ходе конституционной реформы получила четкое конституционное закрепление нормотворческая (уставная - «статутная» и регламентная), административная и финансовая самостоятельность местных учреждений (ст.114, ст.117-119 Конституции). Позитивным конституционным правом является также признание их конституционного статуса как учреждений, образующих республику наряду с государством (ст.114 Конституции).

6. Несмотря на общий положительный системный эффект конституционной реформы 2001 г., существуют проблемы определения четких рамок компетенции государства в отношении регулирования вопросов местного самоуправления. Так, широкая дискреция представлена республиканскому законодателю в определении «фундаментальных» функций коммун, провинций и городов-мегаполисов (исключительная законодательная компетенция государства - ст. 117 Конституции), что можно рассматривать как отступление от самого принципа субсидиарности. Прогрессивное расширение законодательной власти государства в сфере координирования публичных финансов и налоговой системы (закрепленной среди законодательной конкурирующей компетенции п.3 ст. 117) - принцип «выравнивания бюджетной обеспеченности» существенно сокращает сферу финансовой автономии местного самоуправления, которая отражает уровень его политической независимости.

7. Переход от государства, основанного на принципе областной автономии, к «автономистскому полицентризму», в идеале, должен предусматривать укрепление конституционных гарантий защиты автономии со стороны государства, как вследствие укрепления политической позиции областей в диалоге с центральной политической властью, так и в результате усиления административных (исполнительных) функций местных автономных учреждений (коммун, провин-

ций и городов-мегаполисов). В этой связи видится необходимым закрепление в итальянской законодательстве института конституционной жалобы в отношении оспаривания конституционной законности государственных законов, нарушающих компетенцию коммун (муниципальных образований), как это предусмотрено для областной автономии (в ст. 127 Конституции).

8. Новая модель так называемой республики автономий, построенной на принципе автономистского полицентризма, может быть реализована только посредством синергии и интеграции в отношениях между различными уровнями публичного управления. При условии сохранения стабильности конституционного регулирования местного самоуправления это является единственным решением для достижения равновесия между задачами региональной системы и потребностями дифференциации коммун, связанными с усилением муниципальной автономии. Однако децентрализованная система, в основе которой лежит модель партнерства, пока не реализована в итальянской многоуровневой системе управления. Вместе с тем, практикой взаимодействия государства и местного самоуправления выработаны его разнообразные формы в виде постоянно действующих конференций: «Государство, области и автономные провинции» и «Государство, города, местные автономии».

**Теоретическая и практическая значимость диссертации** состоит в том, что результаты исследования (общетеоретические выводы и практические рекомендации) могут быть полезными для более глубокого осмысления местного самоуправления и управления в современном государстве. Кроме того, материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе и быть полезными для преподавания конституционного права зарубежных стран и муниципального права, спецкурсов, спецсеминаров по итальянскому праву, при подготовке учебных программ, учебных пособий и методических рекомендаций.

**Апробация результатов исследования:** различные аспекты диссертационного исследования получили отражение в восьми публикациях автора по теме исследования в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных

Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, а также на российских конференциях и семинарах.

## **Глава 1. Особенности теории и практики организации местной публичной власти в Италии и ее эволюции**

### **§ 1.1. Соотношение самоуправления**

#### **в единой системе публичной власти и публичного управления Италии**

Все ведущие теоретические исследования феномена местного самоуправления Италии в той или иной мере рассматривались в юридическом смысле через соотношение централизации и децентрализации. Это было обусловлено длительным 150-летним периодом жесткой политической и административной централизации.

Централизацию сопровождали два характерных момента. В общей организации публичной власти было заметное преобладание государства над второстепенными административно-территориальными образованиями и промежуточными звеньями управления в лице провинций, коммун, профессиональных организаций и т. д. В рамках преобладающей роли государства присутствовала географическая централизация, которая значительно усиливала централизацию в политическом смысле. В государственно-центристской модели моноклассового государства публичные интересы, защита которых была передана различным частям публичного (а по сути государственного) административного аппарата, были однородными между собой, что способствовало развитию монополитического и чисто государственного характера общей модели управления. В этом контексте отношения между «единым всем», т.е. государством как свехсубъектом, наделенным авторитарными полномочиями, и гражданами регулировались на основании властно-односторонних актов, в то время как отношения с организационными единицами, из которых это единое целое состояло (включая все его элементы и в том числе коммуны), строились на иерархическом подчинении.

В общей системе публичного управления центральные органы власти занимали реально привилегированное положение не только за счет масштаба подотчетной им территории, но и за счет представления государства как носителя суверенитета. В этом контексте государство можно рассматривать как единое и еди-

нообразное целое, в котором имеет место унифицированное и централизованное распределение властных полномочий.

В практике организации местного управления Италии XIX в. эти черты проявлялись следующим образом:

- была четко выражена тенденция к унификации статуса местных сообществ и органов управления на всей национальной территории, отсутствовали выборные органы власти;

- в базовых, созданных государством административно – территориальных единицах присутствовал правительственный чиновник, обладавший полномочиями по контролю за деятельностью органов местного самоуправления;

- параллельно с администрацией самоуправляющихся сообществ на их территории действовали представители центральных министерств и ведомств, осуществляющие отраслевое управление.

- централизации управления были присущи многоуровневая система государственной администрации, отчасти дублирующая, отчасти контролирующая либо подчиняющая себе местное самоуправление на каждом уровне;

- закрепление за местным самоуправлением определенных исполнительных полномочий рассматривалось исключительно как результат разграничения компетенций между центром и административно-территориальными единицами в рамках единого государственного управления;

- местные органы не могли самостоятельно определять круг своих полномочий, поскольку последние устанавливались вышестоящими государственными органами.

Причинами дальнейшей эрозии данной системы концентрации можно считать:

- технологический прогресс;
- гигантский рост публичных задач;
- центробежные тенденции на уровне государства как административного аппарата;
- закрепление «автономистского плюрализма» публичной администрации;

– последующую регионализацию.

Полемика на тему «централизация — децентрализация» в Италии при своем возникновении имела в основном значение в плане политическом, нежели в административном, но особенно отчетливо она зазвучала в связи с процессом регионализации Италии. Принятие республиканской Конституции 1948 г. в Италии означало политический выбор в пользу создания нового административно-территориального звена - областей и реализации регионализма, базирующегося на эффективной политической децентрализации. Децентрализации в контексте проблем строительства унитарного государства областного типа власти выходит на новый уровень концептуального осмысления и правового анализа, свидетельством чему являются многочисленные современные публикации в итальянских научных журналах.

При всем многообразии политических форм децентрализации их сложно привести в единую систему. По мнению Ф. Роверси-Монако, конкретный анализ всех элементов, которые характеризуют формы децентрализации, приводит к выработке более широких и разнообразных парадигм, чем традиционная дихотомия между децентрализацией, основанной на территориальной автономии и децентрализацией в пользу периферийных органов государства и с этим трудно не согласиться. С точки зрения исследователя, такая классификация была характерна прежде всего для стран французской административной традиции. Там деконцентрация (франц. «deconcentration») рассматривалась как альтернатива «dècentralisation» (децентрализации) и использовалась применительно к местной власти (франц. «pouvoir local») и местной демократии (франц. «démocratie locale») и подразумевала институционный плюрализм публичного аппарата (франц. «pluralisme istitutionel de l'appareil public»)<sup>20</sup>.

Административная децентрализация в Италии представляет собой систему, включающую множество элементов, которые согласованно реализуются в процессе публичного управления (администрирования). Согласно Л. Ванделли, поня-

---

<sup>20</sup> Roversi-Monaco F. Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa. Padova, 1970. P. 9-15.

тие административной децентрализации не соответствует какому-то одному правовому институту, а скорее является организационной и функциональной формулой, которая осуществляется с помощью множества инструментов, объединенных в различные правовые формы, меняющиеся в зависимости от социального и исторического контекста<sup>21</sup>. В своей исторической эволюции как правовой институт прошла несколько стадий развития и обогатилась новым смыслом. В прошлом в доктрине проводилось различие в рамках общего централизованного системного контекста между бюрократической децентрализацией и автаркической децентрализацией. Так, например, известный теоретик С. Романо выделял несколько типов административной децентрализации в зависимости от того кому принадлежит ответственность за обеспечение различных функций государства и право принятия решений по вопросам, связанным с исполнением своих функций: а) бюрократическую – внутри государственного аппарата; б) автаркическую территориальную децентрализацию<sup>22</sup>; в) институционную децентрализацию<sup>23</sup>. Следуя его классификации в случае бюрократической децентрализации речь идет о такой модели, когда компетенция передается центральным уровнем организационной структуры в пользу ее периферийных органов. Другими словами, если рассматривать государственные органы исполнительной власти, административные функции передаются структурно не отделенным от государства учреждениям. Они остаются во главе государства как юридического лица публичного права. Романо дает определение этому процессу как бюрократической, функциональной или иерархической децентрализации. В этом случае периферийная администрация получает функции управления, касающиеся соответствующей территории и обладает определенной автономностью принятия решений, связанных с исполнением собственных функций, но при этом во главе центральных органов исполнительной власти остается выработка общего курса, контроля и регулирования. Речь идет о внутриорганизационной форме

---

<sup>21</sup> Vandelli L. La semplificazione amministrativa e il decentramento. Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa? Milano: Giuffrè, 2006. P. 69 – 94.

<sup>22</sup> Об автаркической децентрализации речь пойдет подробнее в параграфе 1.2.

<sup>23</sup> Romano S. Principi di diritto amministrativo italiano. Milano, 1912.

распределения власти. Вместе с тем, она отходит от чисто иерархической модели распределения компетенции между исполнительными органами разных уровней власти, ведь идея децентрализации подразумевает наличие множества уровней принятия решений, действующих с определенной независимостью от центральной административной организации. В отличие от бюрократической децентрализации, деконцентрация означает осуществление всех функций административными ячейками, которые составляют иерархическую систему с правительственными органами наверху. Не все решения принимаются центром: некоторые из них отнесены к компетенции местных агентов центральных органов. Распределение компетенции происходит между органами внутри организации, а распределение функций является деятельностью относительно автономной, как правило устанавливаемой в нормах законов и как правило, не исключающей иерархическую систему компетенции. Речь идет о рассредоточении функций, не влияющих на порядок принятия решений и структур полномочий. В этом случае передача функций является отзывной и не исключительной. Задачи, возлагаемые на периферийные структуры являются чисто исполнительными или в лучшем случае влекут за собой использование минимальной дискреционной власти, связанной с выполнением отдельных актов или процедурных фаз, оставаясь в руках центральных исполнительных органов полномочия по принятию окончательных решений. В этом случае можно сказать, что отношения между центральной и периферийной администрацией разделяются согласно традиционным канонам иерархических отношений. Институциональная децентрализация, которую С. Романо обозначил как функциональную или децентрализацию услуг, подразумевает передачу функций по защите публичных интересов в пользу учреждений, отличных от государства. По сравнению с бюрократической децентрализацией, институциональная децентрализация предполагает существование отдельного субъекта права, как правило, наделенного самостоятельной публичной правоспособностью юридического лица. Такой способ децентрализации не имеет тесной привязки к территории, как это происходит, например, в случае с автономистской децентрализацией и характеризуется техническим

характером компетенции субъектов. Центральный государственный уровень передает однородные секторы компетенции, применяя горизонтальное разделение административных функций, вместо традиционного вертикального. Автономистская, автаркическая или территориальная децентрализация в видении С. Романо происходит тогда, когда забота о местных интересах непосредственно возлагается на экспоненциальные учреждения местных сообществ и им присуща независимость децентрализованных функций, которые уже не ограничиваются законодательными рамками, как в случае бюрократической децентрализации и гарантируется избирательность органов управления. При этом не предполагается, что регионы и муниципалитеты должны действовать от имени центрального правительства, а отзыв или перераспределение административных полномочий возможно только путем внесения изменений в законодательство.

К. Мортати проводил различие между децентрализацией государства как юридического лица и децентрализацией в сфере государства-сообщества, которая, в свою очередь, зависит от того, относится ли она к автономным учреждениям гражданско-правового или публично-правового характера. Он проводит различие между децентрализацией прямой государственной администрации и децентрализацией, заключающейся в передаче потенциальных государственных задач отличным от государства публичным учреждениям<sup>24</sup>. Постепенно, концепция децентрализации начинает приобретать более широкое и комплексное понимание, выходя за рамки бюрократической и автаркической децентрализации вплоть до все более широких ее проявлений. Так, она характеризуется передачей полномочий особым единицам, которые были частью государства, но одновременно являлись представительными учреждениями территориальных сообществ. Это концепция институционно-децентрализованных государств, к которой относятся, пусть и с различными вариациями, подавляющее большинство государственных образований плюралистической демократии.

---

<sup>24</sup> Mortati C. Istituzioni di diritto pubblico. IX ed. Padova, 1975. P.47-81.

Следуя классификации, применяемой современной итальянской доктриной, можно выделить некие формы и категории, характеризующие итальянский контекст. Так, например, Л. Ванделли выделяет следующие формы децентрализации:

1. Автономистская децентрализация в пользу областей и местных территориальных учреждений. Они являются представительными учреждениями местных сообществ, относятся к их территории и обладают правом выработки собственного независимого от центральной власти политико-административного курса. В отношении этих субъектов центральная власть может осуществлять лишь контроль, не выходящий за рамки контроля легитимности, так как они обладают *voir de décision* («властью по принятию решений»), определяя выбор по собственному усмотрению (дискреции). Речь идет о местной автономии, гарантируемой и охраняемой, как правило, в самих конституционных положениях, как это и установлено в большинстве стран, ратифицировавших Европейскую хартию местного самоуправления. Хартия трактует местную автономию как «реальную способность местных автономий (а не их органов) регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»<sup>25</sup>. К этой категории можно отнести такую степень деволюции как *freedom in making choices* («свободу принятия выбора»).

2. Функциональная децентрализация.

3. Децентрализация в форме делегирования функций, которая означает передачу автономным субъектам функций, выходящих за пределы их собственной компетенции и ответственности, связанную с их исполнением. С делегированием функций сопоставима также передача их исполнения на основе конвенции. Речь идет о случаях, когда орган, исполняющий публичные функции, находится в положении ограниченной автономии, а, следовательно, подчиняется специальным директивам и подвержен особым формам контроля.

---

<sup>25</sup> Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). URL: <http://base.garant.ru/2540485/>. (дата обращения: 14.10.2017).

4. *Avvalimento*<sup>26</sup> (значит «использование»). Такая форма децентрализации для автономных субъектов касается случаев, когда распределение полномочий происходит не через передачу и осуществление самой функции, а путем использования служб и органов других публичных учреждений. Формулировка такого типа содержалась в ст. 118 Конституции 1948 г., которая предусматривала, что «область, как правило, выполняет свои административные функции, делегируя их провинциям, коммунам или другим местным учреждениям либо используя их службы»<sup>27</sup>. М. Джаннини квалифицировал как деконцентрацию такую форму участия местных органов власти или органов, субординированных центральным органам исполнительной власти<sup>28</sup>. Отдельные виды такой децентрализации между территориальными учреждениями, касающейся исполнения провинциальных функций, упомянуты в законе от 07.08.2014 № 56 «Положения о городах-мегаполисах, провинциях, союзах коммун и слиянии коммун» п. 1 ст. 1<sup>29</sup>.

5. Отраслевая децентрализация.

6. Бюрократическая или чисто административная децентрализация, которую можно рассматривать как некий организационный механизм в рамках внутренней организации «доверителя», наделенного собственной системой периферийных структур. Эти структуры могут иметь конфигурацию и компетенцию общего характера (децентрализация префектур) или секторальную (ведомственная или министерская децентрализация), которые могут состоять (или не состоять) в иерархических отношениях с центральной властью. Более целесообразно говорить о такой форме децентрализации, тогда, когда во главе децентрализованного органа находится специальная компетенция и способность принимать исключительные властно-распорядительные меры. К этой категории можно отнести полномочия, исполняемые мэром как «agent de l'Etat» (фр. «агента государства»), как предста-

---

<sup>26</sup> В итальянском праве это означает также особый правовой институт, который был введен на основании законодательного декрета TN 163/2006 следуя директиве ЕС 2004/18 и 2004/17 для правового регулирования в сфере публичных тендеров.

<sup>27</sup> Giannini M.S. *Istituzioni di diritto amministrativo*. Milano, 1981. P. 63-64.

<sup>28</sup> Giannini, M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*. Milano, 1981, 64-65.

<sup>29</sup> Legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. G.U. n. 81 del 7 aprile 2014.

вителем низового звена исполнительной вертикали в осуществлении функций государственной компетенции (ст. 54 Единого сводного текста о местных учреждениях № 267/2000)<sup>30</sup>. Правда, в этом случае есть определенные противоречия, учитывая, что для выполнения этих задач используются сотрудники и ресурсы коммуны, несущие также свою ответственность. Поэтому для более точного определения в этих случаях ее можно квалифицировать как органическую децентрализацию.

С момента принятия республиканской конституции в 1948 г. Италия преобразуется в унитарное государство областного типа, развитие получает концепция институционно-децентрализованного государства, к которой относятся, пусть и с различными вариациями, подавляющее большинство государственных образований плюралистической демократии. В Италии была разработана оригинальная модель административно-территориального устройства, в основе которой лежали два принципа – политической децентрализации и автономии территориальных учреждений в рамках единого государства (ст. 5 Конституции). Эта модель получила наименование «областное государство». Она предполагает предоставление самостоятельности всем территориальным коллективам, но в наибольшем объеме ею наделялись области. Принцип административной децентрализации провозглашен в ст.5 Конституции Италии, согласно которой «Республика ... осуществляет самую широкую административную децентрализацию в зависимых от государства службах, приводит принципы и методы своего законодательства в соответствие с требованиями автономии и децентрализации». Таким образом в конституционной норме предусматривается общая сфера действия данного принципа, касающегося всех зависимых от государства служб, из которых состоит институциональная система, имеющих значимость и комплексность. В этом смысле административную децентрализацию можно рассматривать как передачу функций и распределение компетенции среди субъектов, осуществляющих административную

---

<sup>30</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265. (G.U. n. 227 del 28 settembre 2000, s.o. n. 162/L).

функцию. Она отражает феномен «производности» административных полномочий, исходящих изначально от политико-административного аппарата государства.

Децентрализация четко провозглашается среди фундаментальных конституционных принципов в ст. 5, в которой одновременно закрепляется единство и неделимость республики и принци автономии. Автономия и децентрализация (согласно мыслям одного из разработчиков проекта Конституции 1948 г. парламентария П. Руини) должны были, с одной стороны, «привести правительство к дверям администрируемых», а с другой – «привести администрируемых в правительство». Упоминание местных автономий в привязке к децентрализации, по словам П. Руини, можно рассматривать как «синтез децентрализации в ее общем понимании»<sup>31</sup>. В этом контексте децентрализация вместе с автономией рассматриваются не только и не столько как организационная техника административной децентрализации, а как фундаментальный «конституционный принцип итальянского государства»<sup>32</sup>. Важность подчеркивает тот факт, что при разработке конституционного текста принцип автономии, первоначально включенный в раздел в главе V (Области, провинции и коммуны), был все же помещен в начало Конституции среди фундаментальных принципов, лежащих в основе всей конституционной системы, республиканской формы управления и проявления внутренней стороны суверенитета государства. Связанные в едином контексте и в единой установке, концепции автономии и децентрализации исключают взаимозаменяемость компетенции, которая характерна для иерархических отношений. Республика приспособливает «...принципы и методы своего законодательства к задачам автономии и децентрализации». Закрепление этой формулировки отражало стремление законодатель установить бивалентную систему, а не передавать весь комплекс задач публичного управления системе автономий. В конституционной формуле содержится довольно сложная система распределения компетенции между государ-

---

<sup>31</sup> Falzone V., Palermo F., Cosentino F. *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*. Milano, 1976. P. 35-36.

<sup>32</sup> Esposito C. *La costituzione italiana*. Saggi. Padova, 1954. P.83.

ством и местными автономиями, в которой государственный законодатель по своему усмотрению может распределять ее согласно критерию вертикального типа, как, например, субсидиарность, или горизонтального типа, как распределение по предметам компетенции. Основной задачей государства в этом случае является «широкая административная децентрализация». В ст. 5 закреплён общий принцип, согласно которому любой уровень публичного управления (включая государство) должен способствовать децентрализации в интересах граждан. Она также содержит обязанность Республики «содействовать» развитию местных автономий. Таким образом, республика не может ограничиваться лишь гарантированием автономии местных учреждений как политической и правовой ценности, а должна привести в соответствие свое законодательство к развитию децентрализации и полицентризма.

Характерным для итальянского государственного устройства остается тот факт, что принцип унитаризма и автономии, как они закреплены в Конституции в ст. 5, на всем протяжении ее конституционной истории находятся в постоянном диалектическом напряжении. Это помогает лучше понять и то обстоятельство, что укрепление как областной, так местной (муниципальной) автономии после конституционной реформы 2001 г. имеет гибридные и противоречивые формы проявления, если сравнивать с Италией с другими традиционными моделями децентрализованных устройств в рамках компаративистского подхода. Согласно Е. Д'Орландо, среди таких отличительных характеристик следует отметить: 1) смену жесткого разделения компетенции в пользу более гибких моделей; 2) переход от идеи распределения компетенции к идее распределения функций; 3) отказ от логики разделения ответственности в пользу инструментов общей (совместной) ответственности согласно так называемой модели кооперативного федерализма, характеризующихся созданием консультативных и согласующих механизмов<sup>33</sup>. Слабым местом этой сложной системы распределения компетенции и функций является система связей между различными уровнями публичного

---

<sup>33</sup> D'Orlando E. Il Consiglio delle Autonomie locali nel Sistema regionale integrato.// Osservatorio costituzionale. Fasc.3/2016. 7 dicembre.

управления. Сложности ее реализации связаны прежде всего с тем, что в ходе конституционного пересмотра 2001 г. не был выбран ни четкий курс в пользу классического сценария усиления областных автономий в рамках процесса федерализации, ни усиления местных автономий (коммун и провинций) согласно логике укрепления муниципальной власти. В первом случае выбор в пользу федерализации возможно означал бы передачу областям законодательной компетенции по вопросам местного самоуправления. Так, в отдельных федеративных государствах местное самоуправление в структуре федеративных отношений относится к промежуточному уровню управления, так как нормативные источники субъектов федерации содействуют в детализации правового содержания и реализации принципа принципа местного самоуправления, признанного и гарантированного конституцией. К примеру в Германии Основной закон Федеративной Республики гарантирует существование местного самоуправления и основные права органов местной власти: общинам должно быть предоставлено право самостоятельного решения всех проблем общины в рамках закона и под собственную ответственность. Конституционное регулирование местного управления на федеральном уровне ограничивается общими положениями. Исходя из принципа остаточной компетенции земель, предусмотренного ст. 70 немецкой конституции (земли имеют право законодательства в той мере, в какой настоящим Основным законом законодательные полномочия не предоставлены Федерации), и из того, что регулирование местного управления не упомянуто в списке федеральных полномочий, все вопросы местного управления относятся к исключительной компетенции земель<sup>34</sup>. Если рассматривать второй вариант развития – а именно усиление муниципальной власти в Италии, то это означало бы создание системы, состоящей из плюрализма правовых устройств, находящихся на паритетном институциональном уровне. В этом случае, они должны быть наделены такой сферой автономии и инструментами защиты, которые ставили бы их на одинаковый институционный

---

<sup>34</sup> Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. М.: Логос, 2005.

уровень с областями и позволяли бы влиять решающим образом на формирование государственных и областных законов, от которых конкретно зависит конфигурация сферы их автономии.

В Италии в настоящее время (особенно это касается областей обычного статута) во взаимоотношениях между различными уровнями публичного управления все еще присутствует неопределенность, которая характеризовала первоначальный конституционный текст в версии 1948 г. В предыдущей конституционной схеме области осуществляли законодательную функцию, функцию программирования и контроля, оказывающих непосредственное воздействие на сферу автономии местных учреждений. Кроме того, провинции и коммуны являлись дальнейшей формой областной децентрализации. Отношения муниципальной власти не строились напрямую с государством, как это типично для унитарных государств, когда передача властных функций осуществляются между центрально-государственным (общественные органы исполнительной власти) и муниципальным уровнем. Вместе с тем сфера местной автономии была гарантирована от вмешательства со стороны областного уровня с помощью государственных законов. Так согласно отмененной в 2001 г. ст. 128, провинции и коммуны определялись как автономные единицы в пределах принципов, установленных общими законами Республики, которые определяют их функции. В новой редакции это получило уже иное звучание и теперь согласно ст. 117 к исключительной законодательной функции государства относятся: избирательное законодательство, органы управления и фундаментальные функции местных учреждений. Юриспруденция конституционного суда после конституционного пересмотра 2001 г. продолжает подпитывать эти противоречия. С одной стороны, Конституционный суд признает, что местные учреждения, которые ранее являлись частью непрямого государственного управления, теперь становятся субъектами политической и административной автономии, так как являются представительными учреждениями собственных территориальных сообществ, подчеркивая таким образом важность укрепления независимой муниципальной власти, другой - остается в силе возможность со стороны государства обжаловать

областной закон, нарушающий сферу местной автономии (постановление № 94/2003 и № 274/2003).

Однако, как считает Е. Д'Орландо, все попытки подвести в спекулятивных целях к идеальной схеме автономии модели децентрализации не дают удовлетворительных результатов. В конституционном тексте представлена сложная и многоуровневая модель, которая предполагает целую сеть различных связей между ее компонентами, преимущественно горизонтальными или же посредством инструментов и процедур, связанных с реализацией принципа лояльного сотрудничества, что априори означает исключение иерархических связей между различными уровнями управления. В этом смысле создание Совета местных автономий (CAL) согласно ст. 123 Конституции может быть прочитано в ключе паритетной институциональной важности, признанной за местными учреждениями согласно ст. 114 Конституции, что само по себе не означает их приравнивания *de jure* их статуса по очевидным мотивам. Это подразумевает эффективную территориально-политическую систему, позволяющую учитывать и увязывать местные интересы в рамках единого государства, и предполагает наличие баланса отношений между центральным уровнем и местными сообществами.

В этой связи, стоит отметить, что в общей оценке и идентификации муниципальной власти Италии, несомненно, есть свои особенности, ведь ее можно рассматривать и как ветвь публичной власти, особенностью которой является привязка к территории, к местному сообществу, и как территориальный уровень власти. По мнению К. Туровского, если исходить из концепции многоуровневых территориально-политических систем и провести аналогии между организацией власти на локальном и первом субнациональном уровнях, между федерализмом и формами унитаризма, предусматривающими развитие самоуправления на местах, то можно прийти к выводу, что федерализм предполагает развитие аналогичных форм самоуправления на первом субнациональном уровне (т.е. только выборная власть субрегионального уровня), а в унитарном государстве в этом качестве рассматривается любая выборная власть в регионах. Следуя этой логике местное са-

моуправление можно рассматривать как одну из форм территориального (то есть субнационального) управления, а ее своеобразие заключается в том, что это выборная субнациональная власть, обладающая автономией от общегосударственной власти и определенной компетенцией. Следовательно, самоуправление возможно на любом субнациональном уровне. По его мнению, так как местное самоуправление более тяготеет к компактным сообществам, к отдельным поселениям, небольшим территориям, то будет более корректным такое терминологическое уточнение: на первом субнациональном уровне действует региональное самоуправление, а на всех субрегиональных уровнях – местное<sup>35</sup>.

Как известно, в отношении муниципального (условно говоря, низового) самоуправления действует Европейская хартия местного самоуправления, принятая в 1985 г. Италия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (местных автономий – в ит. переводе Хартии) в 1999 г. и принцип местной автономии прочно укоренился в государственной организации благодаря национальной Конституции. Особенностью итальянской модели является тот факт, что на местном уровне одновременно осуществляется и государственное управление (присутствует государственная децентрализованная публичная администрация в лице префекта), и местное самоуправление (коммунальное самоуправление). В такой системе управления на местах, с одной стороны, действует избранный гражданами совет и его председатель (последний – исполнительная власть по вопросам местного значения данной территориальной единицы), а с другой – назначенный сверху чиновник общей компетенции и отраслевые отделы государственной публичной администрации, которые осуществляют полномочия государства на уровне регионального территориального образования. Во всех территориальных единицах Италии есть представители центральной власти. Отказаться от таких назначенцев и отдать крупные территориальные единицы целиком в управление избранных лиц (советов и избранных глав местной исполнительной власти) Италия на момент

---

<sup>35</sup> Туровский Р.Ф. Российское управление на пути перемен. Местное самоуправление: к организации эффективной власти. URL.:// <http://ecsocman.hse.ru/data/2010/12/16/1214863279/Turovski.pdf>. (дата обращения 15.12.2017)

принятия республиканской Конституции очевидно не захотела. В области эти функции исполняет чрезвычайный правительственный комиссар. В провинциях они возложены на префекта, который является монократическим органом государства, территориальным представителем правительства в провинциях и городах-мегаполисах и входит в систему Министерства внутренних дел. В соответствии с законодательным декретом № 300 от 1999 г.<sup>36</sup> и законодательным декретом от 3 апреля 2006 № 180<sup>37</sup> на него возложено выполнение директив центральных властей по вопросам общественного порядка и безопасности. Он разрабатывает план по гражданской защите, руководит службами помощи населению в случае стихийных бедствий и катастроф. В коммунах таким государственным чиновником является синдик (мэр), который информирует префекта о состоянии общественного порядка и безопасности, издает акты об осуществлении неотложных мер в сфере здравоохранения и гигиены, строительства и местной полиции. Мэр ведет реестр актов гражданского состояния и учет населения, выполняя предписания законодательства о статистике, регистрации избирателей, военнообязанных. Единство публичного управления в Италии обеспечивается тем, что в низовом звене действует принцип функционального раздвоения, когда одно и то же лицо одновременно обладает полномочиями представителя (официального лица) государства на определенной территории и руководителя исполнительного органа публичного учреждения как юридического лица публичного права. Так, избранный мэр одновременно является представителем государства, отвечающим на территории коммунального образования за выполнение задач государства и области, если по своему характеру эти задачи могут быть реализованы силами местного самоуправления (например, реестр актов гражданского состояния, ведение учета переписи населения, избирателей, инвалидов, лиц, нуждающихся в социальной поддержке). В более крупных административно-территориальных единицах существует

---

<sup>36</sup> Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59. G. U. n. 203 del 30 agosto 1999. Supplemento Ordinario n. 163.

<sup>37</sup> DPR 3 aprile 2006, n. 180. Prefetture-Uffici territoriali del Governo. G.U n. 113 del 17 maggio 2006.

дуализм – избранный совет и избранный им председатель совета, который осуществляет местную исполнительную власть по вопросам такой единицы (это и есть местное, но не муниципальное самоуправление), и в то же время действует назначенный сверху чиновник общей компетенции. Также в Италии отсутствует принцип организационной обособленности органов местного самоуправления.

Исходя из этого управление на местах нужно изучать при более широком подходе: не только как муниципальное самоуправление, но и как местное публичное управление (последнее – со стороны областей и провинций как автономных территориальных публичных образований). Коммунальное самоуправление можно рассматривать через единое начало децентрализации публичного администрирования, как формы организации публичной власти и публичного управления и процесс распределения и реализации полномочий. Муниципальную и государственную подсистемы власти необходимо рассматривать как части единой системы публичной власти в государстве, которые взаимодействуют не на принципе иерархической субординации (подчиненности), а на принципах субсидиарности и децентрализации компетенции в целях повышения эффективности в решении социально-экономических задач.

## **§ 1.2. Коммунальное публичное управление в итальянской административно-правовой науке**

Если рассматривать децентрализованную модель управления, теоретические и практические аспекты проявления децентрализации в административном праве, то коммунальное самоуправление является элементом публичного управления. Публичное управление в Италии – это обобщенное понятие, которое включает в себя как государственное управление, так и коммунальное самоуправление, и другие типы управления, осуществляемого иными носителями публичных прав. Интерпретация места и роли коммунального самоуправления в системе публичного управления зависит от толкования соотношения публичного и государственного управления. Коммунальное

управление выступает как самостоятельный тип публичного управления, который может реализовываться в непосредственных (через органы коммунальных территориальных учреждений) и в опосредованных организационно-правовых формах (осуществление коммунального управления другими самостоятельными субъектами, например юридическими лицами публичного или частного права). Местное управление (*governo locale*) в итальянских источниках считается более широким, чем местное самоуправление. Здесь надо понимать, что управление не обязательно означает подчинение одного субъекта другому, а местное управление – это не только децентрализованное управление посредством агентов центрального правительства.

Краеугольным камнем итальянской административно-правовой теории является вопрос юридической персонификации субъектов публичной власти, отвечающей потребностям развития правового государства. Признание публичных субъектов в качестве юридических позволило придать строгую юридическую конфигурацию отношениям публичной власти в Италии. В правовой доктрине Италии существует концепция юридического лица публичного права, которая составляет основу современной административной организации. На основе конструкции юридического лица публичного права строилось административное право Италии. Не случайно в современных учебниках административного права тема юридической личности государства и учреждений «децентрализованной публичной администрации» является одной из центральных. При сопоставлении концепций публичного и государственного управления, сложившихся в России и Италии заметны существенные различия в подходах. В российском праве характеристика муниципальных образований в качестве «юридических лиц (корпораций) публичного права» не получила закрепления. Как отмечает Е. Гриценко, в России в качестве субъектов публичного управления признаются лишь определенные (как правило: исполнительные) органы территориальных образований. В этой связи отсутствует единство в восприятии и оценке деятельности территориального образования в целом. Соответственно как управленческая (указанная вы-

ше в узком значении этого термина) обычно рассматривается лишь деятельность исполнительных, но не представительных органов местного самоуправления<sup>38</sup>.

Государство Италия, согласно концепции публичного права, является юридическим лицом публичного права и наделено правоспособностью публичного территориального учреждения наряду с административно-территориальными единицами, такими как области, провинции и коммуны. Государство Италия – юридическое лицо публичного права, хотя в доктрине неоднократно высказывалось предположение о том, что сама эта концепция является правовой фикцией. Она была заимствована во Франции, но в итальянском административном праве получила свое специфическое развитие. Кстати, в самой Франции теория государства как юридического лица долгое время была предметом острых дискуссий и доктринальных дебатов. Отдельные авторы даже отрицают, что государство является таковым<sup>39</sup>. Итальянское государство представляет собой «высшее юридическое лицо публичного права» и публичное учреждение, наделенное исключительными характеристиками, в силу того, что оно:

- носитель суверенитета, едино и неделимо;
- политическое учреждение, организация политической власти, осуществляющая управление обществом, обеспечивающая в нем порядок и стабильность и преследующая цели в общих интересах;
- необходимое учреждение обязательной принадлежности, так как, с одной стороны, его существование необходимо для преследования публичных интересов, а с другой – все граждане являются его участниками.

Учитывая, что не существует позитивной правовой нормы, устанавливающей юридическую публичную правоспособность государства Италии, эта характеристика исходит из общего правового устройства. Так, в частности, это отражено в Конституции, которая в различных формулировках, касающихся Республики, подразумевает ее как государство-сообщество, особенно в части, касающейся государственного аппарата (ст.5, 7, 8, 28, 33, п.2 ст.100, ст.134 Конститу-

---

<sup>38</sup> Гриценко Е. В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: дис...д. юрид. наук. СПб., 2002.

<sup>39</sup> Брэбан Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988. С.141.

ции). Вопрос об установлении четких критериев других публичных учреждений, отличных от государства, является в доктрине административного права весьма дискуссионным. Среди таких критериев можно выделить:

1. Критерий преследования публичных целей (по Д. Дзанобини)<sup>40</sup>, согласно которому публичным является юридическое лицо, которое преследует публичные интересы. Концепция публичного интереса – основополагающая для современного административного права подавляющего большинства стран мира. Но даже в Италии, законодательство которой, наиболее часто апеллирует к публичным интересам, не содержится ни законодательного, ни однозначного доктринального определения этого абстрактного и емкого понятия. Ранее проблемы определения публичного интереса в каждом конкретном случае брали на себя функцию политические государственные органы: они сами определяют, в чем состоит публичный интерес, используя лишь общие критерии. Если в XIX веке было единое видение публичного интереса и публичные учреждения рассматривались как сателлиты государства, служащие для реализации государственного публичного интереса, то вместе с эволюцией общества появилось множество различных публичных интересов, зачастую находившихся в конфликте друг с другом, поэтому все чаще речь идет о «гетерогенности публичных интересов»<sup>41</sup>. Этот критерий, однако, был вскоре отвергнут в связи с развитием публичных учреждений, преследующих предпринимательские цели, оторванных от заботы о публичных интересах. Так, Конституционный суд подчеркнул, что преследуемые учреждением публичные цели не являются отличительной характеристикой публичного учреждения, т.к. многие частные учреждения преследуют и государственные интересы, в то время как само государство выполняет также и частно-правовую деятельность<sup>42</sup>. Заметим, что на сегодняшний день произошла глубокая трансформация восприятия этих терминов на основе конституционализированных принципов субсидиарности и достаточности. Субъективный критерий «публичного интереса» был заменен объективным принципом достаточности, т.е. потенциальной способностью

---

<sup>40</sup> Zanobini G. Corso di diritto amministrativo. Giuffrè, 1958. P. 655.

<sup>41</sup> Cuoco F. Istituzioni di diritto pubblico. Giuffrè Editore, Milano. 2003. P. 95.

<sup>42</sup> Там же.

территориальных автономных публичных учреждений заниматься неопределенным множеством задач, связанных с потребностями территориальных сообществ.

2. Критерий публичной власти и публичных полномочий (публично-властный прерогатив), согласно которому публичное учреждение наделено публичными общими полномочиями (например, полномочиями сертификации, статутными и дисциплинарными), связанными со специальной компетенцией. Однако и этот критерий был вскоре признан неадекватным, так как существуют и частные учреждения, в исключительных случаях наделяемые отдельными публичными полномочиями, как, например, полномочиями по сертификации, и так как в современной государственной организации, многочисленные учреждения, имея публичную сущность, действуют в сфере и в формах частного права.

3. Критерий верховенства (превосходства), согласно которому публичным является юридическое лицо, которое находится в положении верховенства по отношению к другим субъектам и обладает властными прерогативами (лат. «*impregium*»), как, например, нормативные или налоговые полномочия и т.д. Однако и этот критерий не был признан решающим вследствие создания учреждений, действующих в экономической сфере согласно критериям предпринимательской деятельности<sup>43</sup>. Речь идет о характеристиках публичного учреждения, перечислив которые, отдельные ученые пришли к выводу о кризисе понятия публичного учреждения<sup>44</sup>. Несомненно, определение публичного учреждения не имеет той значимости, которую оно играло в прошлом, когда различие между частным и публичным было намного ярче. Развитие смешанной экономики, все больше охватывающей различные производственные феномены и организационные схемы, делает все менее четким разграничение между публичными и частными лицами. Категория публичных учреждений, действительно, очень широкая и включает различные формы, – от самого государства до публичных экономических учреждений, поэтому термин «публичное учреждение» кажется

---

<sup>43</sup> Balladore Pallieri G. Diritto costituzionale. Giuffrè, 1970. P. 324.

<sup>44</sup> Severo Giannini M. Giuffrè, 1988. P. 456.

довольно противоречивым. Во избежание его различного толкования ведущая доктрина ограничилась его самыми существенными характеристиками.

Ученые А. Сандулли, В. Черулли Ирелли, А. Бардуско, П. Вирга<sup>45</sup> считают, что единственным критерием, действительным для определения публичной природы учреждения выступает его правовой режим, т.е. комплекс норм и принципов, которые регулируют его существование и деятельность, а также обеспечивают включение в структуру публичной администрации. Значимость целей может следовать из одной из следующих характеристик публичности учреждения, которые при этом не рассматриваются как его неотъемлемые элементы, так как не всегда они присутствуют все вместе. Критериями, общепризнанными в доктрине, являются:

- создание учреждения государством;
- государственное финансирование;
- государственное назначение администраторов;
- государственный контроль;
- государственная власть (полномочия) по роспуску учреждения;

В частности, В. Черулли Ирелли среди индексов признания публичной природы учреждения, называет следующие<sup>46</sup>:

- а) систему публичного контроля (государственного или областного): этот критерий тем слабее, чем выше автономия учреждения;
- в) вмешательство государства или другой публичной администрации в назначение или отзыв главы администрации учреждения;
- с) участие государства или другой публичной администрации в расходах на управление;
- д) директивную власть государства в отношении органов для преследования определенных целей;
- е) публичное институциональное финансирование;
- ж) осуществление публичной инициативы (здесь необходимо подчеркнуть,

---

<sup>45</sup> De Gotzen S. Le "fondazioni legali" tra diritto amministrativo e diritto privato" Giuffrè, 2007. P. 192.

<sup>46</sup> Cerulli Irelli V. Corso di diritto amministrativo. Torino: Giappichelli, 2010. P. 433.

что в то время, как в Конституции полномочия по созданию новых учреждений признаны только за государством и областями, ст. 112 законодательного декрета № 267 от 18 августа 2000г.<sup>47</sup> закрепляет за коммунами и провинциями полномочия (на основе закона) по созданию новых муниципальных учреждений, акционерных обществ с превалирующим публичным местным капиталом для осуществления, в том числе, экономической деятельности<sup>48</sup>. Таким образом, можно сказать, что по причине отсутствия четкой законодательной установки проблема квалификации публичности или непубличности учреждения оценивается в каждом конкретном случае в сравнении вышеописанных элементов и нормативно-регламентных полномочий. Можно с уверенностью сказать, что публичными называются учреждения, которые таковыми провозглашаются законом, и публичная квалификация которых исходит из нормативных положений (Закон от 20 марта 1975 г. № 70, содержащий положения о реорганизации публичных учреждений)<sup>49</sup>.

В современном итальянском публичном и административном праве определение публичной или частно-правовой природы учреждения особенно важно, так как означает подчинение самого учреждения или его администрации особому правовому режиму публичной администрации. Понятие публичной администрации является одним из самых сложных в современном административном праве, поскольку оно обобщает управленческие начала на высоком уровне абстракции. С одной стороны, понятие публичной администрации акцентирует внимание на структурных моментах – на организации различных звеньев публичного аппарата. В таком случае под публичной администрацией понимается совокупность органов, учреждений и организаций, осуществляющих административные функции. Это наиболее часто встречаемая трактовка этого понятия. С другой стороны, публичной администрацией считается и сама административная деятельность, осуществляемая в общественных интересах как своеобразная планируемая человеческая деятельность, направленная на достижение определенных об-

---

<sup>47</sup> Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000. n 267 // G. U. n. 3 del 4 gennaio 2013.

<sup>48</sup> Carpino R. Testo unico degli enti locali commentato. Torino: Maggioli Editore, 2012. P.116.

<sup>49</sup> Legge 20 marzo 1975 n. 70. Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto del lavoro del personale dipendente. // G. U. n. 87 del 2 aprile 1975.

ществленных целей. Таким образом, публичную администрацию можно определить как организационную деятельность служб и учреждений, подчиненных политической власти, обеспечивающих исполнение закона, действующих в публичных интересах и наделенных прерогативой публичного принуждения. Публичная администрация занимается урегулированием публичных дел в публичных интересах. Ее основная цель – воплощение политической воли во всеобщее благо. Задача публичной администрации – реализовывать публичные интересы и во взаимоотношениях с частными лицами. Принимая конкретные меры, публичная администрация призвана в каждом правоотношении найти баланс между публичными и частными интересами. Однако следует иметь в виду, что функционирование публичной администрации очень разнопланово и административные учреждения, вступая в правоотношения, не всегда представляют лишь публичные интересы. Порой они действуют не от имени общества, а от собственного имени в частных интересах (например, в случае приобретения имущества для нужд учреждения, а также пользования и распоряжения им). В таких случаях возникают не публично-правовые, а частно-правовые отношения. В связи с этим важно подчеркнуть, что не вся деятельность учреждений публичной администрации подлежит административно-правовому регулированию, а лишь деятельность, связанная с выполнением их основных функций, с реализацией публичных интересов. Публичная администрация профессионально занимается управлением на постоянной основе и составляет аппарат власти. Этот аппарат подчиняет все социальные группы политической воле, выражаемой в законах и других публично-властных правовых актах, и призван защищать публичный интерес. Аппарат публичной политической администрации обладает монополией на принуждение. В итальянской доктрине публичного права, как и в административно-правовой науке, четко обозначены субъекты единой системы публичного управления, разграничены их уровни, разделена структура публичной государственной и негосударственной публичной администрации, определены виды ее деконцентрированных и децентрализованных учреждений и законодательно четко закреплены принципы их деятельности. Если рассматривать соотношение понятий государственного управления и пуб-

личной администрации, то согласно итальянской публично-правовой доктрине модели административной власти разделяются на два типа:

- государственную администрацию;
- публичную национальную негосударственную администрацию;

Государственная администрация (управление) делится на два типа:

- центральную администрацию;
- децентрализованную администрацию.

Публичная негосударственная администрация бывает двух типов:

- администрация публичных национальных учреждений;
- администрация автономных публичных учреждений (территориальных или политических, как области, провинции и коммуны).

До 1920-х годов в Италии не существовало национальных публичных учреждений, и можно было говорить о том, что вся публичная центральная администрация являлась государственной. На сегодняшний день этого равенства уже не существует, и необходимо делать различие между администрацией государственной и публичной. Система публичной администрации включает государственную администрацию и негосударственную публичную администрацию, к которой относится публичное территориальное управление. Таким образом, как независимые части единой публичной администрации они подчинены единой политической власти, обеспечивающей исполнение закона, обязаны действовать, и занимаются урегулированием публичных дел в публичных интересах. Они также наделены прерогативами публичной власти, т. е. акты муниципальной публичной власти носят такой же общеобязательный властный характер, как и волеизъявление государственной публичной власти.

В конце XIX в. в доктрине административного права проявлялась тенденция рассматривать общую государственную администрацию, с одной стороны, и публично-правовые учреждения, – с другой, не только как разные по своей юридической природе органы управления, но скорее, как две самостоятельные ветви исполнительной власти. В этом смысле публично-правовые учреждения были составной частью государственной администрации, публичными (государствен-

ными) юридическими лицами. Они получали полномочия по принятию решений административно-правового характера, не находясь в прямом иерархическом подчинении центральных органов власти.

Публичное учреждение как юридическое лицо публичного права в Италии является несущей правовой конструкцией административной децентрализации. Очевидно, что институт публичных юридических лиц появляется тогда, когда появляется потребность в децентрализованном выполнении публичных функций, т.е. когда есть необходимость их делегирования. Хотя делегированные функции выполняются децентрализованно, без государства, но все же государству они не безразличны, ибо оно ответственно в целом за любые сферы отношений, а значит в возникает вопрос насколько они должны быть подконтрольны государству или автономны юридические публичные лица. Степень автономности и подконтрольности юридических публичных лиц может быть разная. В их отношении нет прямых руководящих полномочий как в отношении нижестоящих государственных органов, это чаще всего могут быть косвенные полномочия (закрепление целей и видов деятельности, назначение отдельных лиц в органы управления, утверждение планов деятельности, контроль за соблюдением законодательства, обеспечение открытости публичной деятельности). Эти проблемы децентрализации публичного администрирования и правового статуса юридических лиц публичного права получили отражение в итальянской концепции автаркии. Теория автаркической децентрализации представляет собой специфику итальянской доктрины административного права. Родоначальником концепции автаркии был известный теоретик административного права С. Романо, который в монографии «Административная децентрализация» в 1897 г.<sup>50</sup> приводит концепцию децентрализации посредством автаркии. В своем глубоком и фундаментальном научном труде, увидевшем свет в конце XIX в., С. Романо сформулировал теоретическую базу административной децентрализации. Несмотря на то, что ее лучше рассматривать применительно к тому историческому контексту, в котором она развивалась, именно благодаря своей глубокой доктринальной разработке и прочности она и

---

<sup>50</sup> Romano S. Decentramento amministrativo. Enciclopedia giuridica italiana, Milano, 1911.

сегодня частично актуальна в теории публичного права. Автаркия – это характеристика юридического лица публичного права, на основе которой, в свою очередь, построена концепция автаркической децентрализации. Автаркическая, или институциональная, децентрализация означает передачу публичных функций от государства формально отделенным от него публичным учреждениям<sup>51</sup>. Автаркическая децентрализация в итальянской доктрине публичного права является разновидностью административной децентрализации, другими проявлениями которой выступают: бюрократическая административная децентрализация и функциональная (или институциональная) административная децентрализация<sup>52</sup>. Автаркическая децентрализация сводила к минимуму значимость самого феномена «централизация – децентрализация». Автаркическая децентрализация реализовывалась между двумя субъектами, один из которых – государство всегда и непременно находился в высшей позиции. Ее появление было связано с необходимостью поиска новой правовой формулы децентрализации в связи с ростом государственных задач и функций и увеличением социальной активности государства. Так, например, в сравнении, бюрократическая децентрализация не выходила из внутренней сферы государства, в которой функции от центральной администрации передавались государственным периферийным и местным государственным учреждениям, не обладавшим характеристикой юридического лица, и речь шла о децентрализации органов. Административная бюрократическая децентрализация реализовывалась при соблюдении двух условий: 1) установления законом четких рамок предоставленной местным учреждениям компетенции; 2) передаче местным учреждениям дискреционной власти в рамках закона для лучшего удовлетворения публичных интересов во всем многообразии их конкретного проявления. Автаркическая децентрализация имела в своей основе особое субъективное публичное право по исполнению государственных функций публичным учреждением, отличным от государства как юридического лица. В отличие от административного самоуправления отношения автаркии возникали только между госу-

---

<sup>51</sup> Staderini F. *Diritto degli enti locali*. Padova, 2006. P. 35.

<sup>52</sup> Giannini M.S. *Autonomia locale e autogoverno* // *Corriere amministrativo*. 1948. n. 21-22.

дарством и юридическим лицом публичного права. Применительно к концепции автаркии речь шла о поиске принципа, который символизировал бы такую совместимость между «юридическими лицами» и «автономными публичными субъектами», являющимися одновременно юридическими лицами публичного права, т.е. элементами публичной административной организации. Автаркия означает характеристику, которая заключается в добровольном отказе государства от исполнительной (административной) деятельности, обычно входящей в естественную сферу его функций, в пользу других юридических лиц публичного права, которые осуществляют их от своего имени и рассматривают как собственный публичный интерес саму эту деятельность. Вместе с тем в доктрине существует разная интерпретация этого феномена. Так, согласно С. Романо<sup>53</sup>, при определении автаркии местное учреждение отличается от государства лишь с субъективной точки зрения, так как имеет свой собственный статус юридического лица, а не с точки зрения деятельности, которая, напротив, очень схожа с государственной, так как служит удовлетворению государственных публичных интересов. По С. Романо, именно то обстоятельство, что местные интересы не имели своей специфической значимости, а поглощались в государственных, означало государственно-ориентированный характер автаркии, что по существу приводило к конфигурации местных учреждений как государственных органов, сводя их к его опосредованной, не прямой администрации и смешению государственного с публичным. Автаркия означает возможность выполнения деятельности, имеющей тот же характер и ту же юридическую силу, что и административная деятельность государства, которую оно исполняет как в процессе управления, так и при исполнении замещающей функции. Высшим проявлением автаркии согласно такому видению является право административной самозащиты в том смысле, что полномочия по изданию административных нормативных актов, имеющих аналогичную правовую силу и ранг государственных, дополняются полномочиями автаркического

---

<sup>53</sup> Romano S. L'ordinamento giuridico. Firenze, 1948.

учреждения по разрешению потенциальных конфликтов, возникающих в момент издания или применения этих административных актов<sup>54</sup>.

Постепенно в концепции автаркии внимание фокусируется на способности автаркического юридического лица самостоятельно управлять собственными публичными интересами. В современной доктрине автаркия рассматривается как наличие у публичных учреждений автономии местных интересов, что закреплено в конституционных и законодательных нормах, и управления этими интересами независимо по отношению к вышестоящей власти и их удовлетворения. При этом осуществляется собственная административная компетенция, имеющая аналогичную природу и эффект деятельности публичной администрации государства. То есть речь идет об автаркии, когда акты, изданные отдельными публичными учреждениями, приравниваются к административным актам государства в том, что касается их природы и последствий. Принцип автаркии характеризуется взаимодействием двух элементов. С одной – формирование субъективной фигуры юридического лица публичного права для заботы о собственных интересах отдельного сообщества. С другой стороны, признание этих юридических лиц правообладателями публичных полномочий (признание, которое они получают вследствие приравнивания их актов к административным актам государства)<sup>55</sup>. Если рассматривать эволюцию конституционного позитивного права и сам факт признания на конституционном уровне местных территориальных автономий, то концепцию автаркии можно считать полностью устаревшей. Однако, если задуматься над смыслом автаркической институциональной децентрализации как формы самоадминистрирования, с помощью которого местное общество в стремлении к единству и солидарности устанавливает собственные цели, осуществляет поиск необходимых средств, предоставляя собственные ресурсы, как индивидуальные, так и коллективные, и использует выгоду от их использования, то речь идет о свободе, соединенной с глубоким чувством ответственности; и тогда эту идею можно рассматривать как отправную для критического переосмысления самой концепции

---

<sup>54</sup> Giannini M.S. *Autonomia locale e autogoverno*. Corriere amministrativo. 1948. N 21-22.

<sup>55</sup> Giannini M.S. *Autonomia*. Rivista trimestrale di diritto pubblico. Milano, 1952.

автаркии, которую можно рассматривать как промежуточную институционную форму между обществом и государством. Так, например, Г. Треве, выдвигает тезис о преемственности и рассматривает автономию как эволюцию концепции автаркии<sup>56</sup>.

Территориальные публичные учреждения представляют собой эволюцию концепции публичного учреждения применительно к его представительному характеру. Признание коммун как автономных территориальных публичных учреждений – это важный результат их эволюции и развития из автаркических публичных учреждений. Территория – это образующий элемент территориального публичного учреждения. Территориальные учреждения, перечисленные в п.1 ст. 114 Конституции (коммуны, провинции, области и государство), объединяет не только тот факт, что они могут квалифицироваться как образующие Республику элементы, но и та определяющая роль, которую для них играет территория, что и позволяет отнести их в разряд территориальных учреждений. Согласно представителям ведущей доктрины Г. Дзанобини<sup>57</sup> и А. Сандулли, территориальные учреждения характеризует тот факт, что территория помимо определения сферы, в которой исполняются публичные функции, составляет для них основополагающий элемент их существования<sup>58</sup>. Территориальные публичные учреждения в итальянском правовом устройстве – это государство, области, провинции и коммуны. Если рассматривать управленческий аспект территориальных публичных учреждений, то по сравнению с другими публичными учреждениями они отличаются следующими характеристиками:

а) являются представительными учреждениями в том смысле, что территориальные учреждения посредством собственных самоизбираемых органов представляют собой выражением политико-институциональной автономии местного сообщества и способны транслировать вовне основные политические запросы населения и выполнять роль правления в местной сфере. За коммунами, в частно-

---

<sup>56</sup> Treves G. Autarchia, autogoverno, autonomia. Enciclopedia giuridica. Roma, 1988.

<sup>63</sup> Zanobini G. L'amministrazione locale. III edizione. Padova, 1936.

<sup>58</sup> Sandulli A.M. Manuale di diritto amministrativo. XV edizione. Jovene editore. Napoli, 1989. P.45.

сти, закреплена задача представлять потребности соответствующих сообществ как по отношению к государству, так и по отношению к областям;

б) являются автаркическими учреждениями;

в) являются ассоциативными учреждениями, так как состоят из индивидуумов, проживающих на территории;

г) имеют общие публичные цели: в том смысле, что они могут выполнять помимо обязательных функций, т.е. возложенных на них законом или переданных и делегированных государством, также функции в сугубо местных интересах собственного общества;

д) обладают характеристикой необходимой принадлежности: в том смысле, что граждане относятся к ним по факту наличия на их территории постоянного места жительства, независимо от четко проявленного волеизъявления о присоединении к ним;

ж) являются владельцами публичного имущества в том смысле, что только территориальным учреждениям предоставлены помимо местного публичного имущества (*beni patrimoniali*) также государственное публичное имущество (*beni demaniali*).

Территориальные публичные учреждения являются представительными учреждениями местных сообществ, территория которых выступает не только объектом независимой (автономной) публичной власти, но и представляет собой его образующий элемент<sup>59</sup>. Территория как образующий элемент территориального публичного учреждения означает не только округ, ограничивающий сферу компетенции органов учреждения, но и материальную базу, на которой образуется это учреждение. При этом сложностью в восприятии территории как составляющего элемента территориальных публичных учреждений является тот факт, что сама территория государства составляет образующий элемент разного уровня территориальных учреждений (областей, провинций, коммун), поэтому одна и та же материальная единица может быть воспринята как элемент нескольких юридических

---

<sup>59</sup> Zanobini G. L. 'amministrazione locale. III edizione. Padova, 1936.

лиц. Соответственно, для территориальных учреждений территория рассматривается с двух разных точек зрения:

а) как сфера исполнения власти: территория является рамками, в которых органы территориального учреждения могут выполнять властные функции (публичной власти), которыми они наделены;

б) как объект права: территориальное учреждение имеет право на собственную территорию, и таким образом любое территориальное изменение не может осуществляться без учета воли учреждения, а также само учреждение может выступать в защиту собственной территориальной целостности.

Итальянские коммуны являются наиболее важными местными территориальными публичными учреждениями, они представляют местное сообщество, обладают автономией, наделены ограниченной нормативной властью, издают статутные нормы и регламенты, представляют собой автаркические учреждения благодаря способности самоорганизации и исполнению административной и налоговой власти. Коммуна согласно принципу субсидиарности исполняет собственные административные функции, а также функции, переданные или предоставленные государством, областью или провинцией. Данные положения прописаны во многих преамбулах коммунальных статутов Италии. Наряду с коммунами можно выделить группу юридических лиц публичного права или частного права, не наделенных самостоятельной компетенцией по решению вопросов местного значения, используемых коммунами и их объединениями в качестве вспомогательных форм в процессе реализации задач местного самоуправления. Роль таких юридических лиц ограничивается «участием», «содействием» местному самоуправлению, и в этом смысле они вовлечены в орбиту его правовых отношений.

Интерпретация места и роли коммунального самоуправления в системе публичного управления зависит от толкования соотношения публичного и государственного управления. Учитывая несовпадение понятий публичного и государственного управления в Италии, коммунальное самоуправление может быть охарактеризовано как самостоятельный тип публичного управления. Оно выступает как самостоятельный тип публичного управления, который, в свою очередь,

может реализовываться в непосредственных (через органы коммунальных территориальных учреждений) и в опосредованных организационно-правовых формах (осуществление коммунального самоуправления другими самостоятельными субъектами, например юридическими лицами публичного или частного права). При этом речь здесь идет не только о терминологических различиях по принципу: в Италии всё – публичное управление, а в России – публичная власть (а в системе исполнительной власти – публичное, хотя, как правило, государственное управление), а о глубокой теоретической проработке понятия публичного управления в Италии. Это указывает на то, что данный вопрос нуждается в постановке и анализе. Только таким образом можно согласовать принятую в российской юридической науке классификацию с реальной спецификой местного самоуправления в Италии и его роли в обществе и государстве.

### **§ 1.3. Эволюция конституционно-правового статуса местных учреждений в Италии**

Первое конституционное закрепление коммун и провинции получают в Альбертинском статуте (1848 г), который действовал вплоть до принятия в 1948 г. республиканской конституции. Альбертинский статут представлял собой октроированную, жесткую конституцию, в которой не было раздела о форме политико-территориального устройства или статусе территориальных образований. Он ограничивался отсылкой их правового регулирования к обычным государственным законам (ст. 71)<sup>60</sup>. Новоприобретенные территории были просто перечислены в качестве составных частей государства.

Наполеоновская оккупация и далеко идущее влияние Пьемонта, игравшего в процессе объединения центральную роль, оказали воздействие на другие районы Апеннинского полуострова, что и стало причиной повсеместного распространения французской модели на начальном этапе развития административной системы объединенного королевства Италии. Пьемонт перенял модель системы управления у своих французских соседей. Закрепляется принцип единообразия,

---

<sup>60</sup> Cuccolo F. Lezioni di diritto pubblico. Giuffrè, 2006.

организационного коммунального устройства, характерный для франко-пьемонтской административной системы, что означало полное отсутствие дифференциации организационного устройства местных учреждений<sup>61</sup>. Распространение пьемонтского законодательства восходит к так называемому Декрету Ратацци от 23 октября 1859 г., который был издан по инициативе министра внутренних дел королевства Урбано Ратацци<sup>62</sup>. Закон Ратацци регулировал политико-территориальное устройство Пьемонта, в административно-территориальной организации которого появляется новое звено – провинция. Провинции рассматривались как крупное объединение коммун, предназначение которого состояло «в защите прав и обеспечении моральных и материальных интересов входящих в них территориальных сообществ»<sup>63</sup>. В Италии были сформированы 69 провинций. В каждой провинции был предусмотрен свой совет и администрация, однако наиболее влиятельной силой был назначенный из Рима префект. Иерархически политико-территориальное устройство Италии выглядело следующим образом: королевство, провинции и коммуны. К исключительному ведению коммун относились начальное образование, медицина, местный правопорядок, раздел общественных земель, право установления и сбора налогов<sup>64</sup>. К 1871 г. в Италии насчитывалось 8382 коммуны. Разделения на более крупные или мелкие коммунальные образования не существовало. В 1865 г. с переносом столицы из Турина во Флоренцию принимаются законы о так называемой административной унификации. Вместе с объединением Италии этот единый для всех коммун и провинций правовой режим распространяется на все территории королевства законом от 20 марта 1865 № 2248<sup>65</sup>. В нем закреплялось распространение на всю национальную территорию законодательства Пьемонта. Приложение А) к закону представляло собой закон о местных администрациях, в основе которого была заложена пьемонтская система,

---

<sup>61</sup> Gizzi E. Lo svolgimento della legislazione comunale e provinciale. Roma, 1962. P.242.

<sup>62</sup> Legge n. 3702 от 23 октября 1859.

<sup>63</sup> Furno E. Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Citta metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio delle more della riforma costituzionale degli enti locali. Osservatorio citta metropolitan 21 gennaio 2015. URL: <http://federalismi.it/> (дата обращения 19 сентября 2017).

<sup>64</sup> Gizzi E. Lo svolgimento della legislazione comunale e provinciale. Roma, 1962. P. 239.

<sup>65</sup> Там же.

в результате чего местные органы оказались в стороне от реальных инструментов самоуправления заинтересованного населения.

Структура коммунальной администрации была представлена в законе от 23 октября 1859 или Л. Ратацци<sup>66</sup>. Были окончательно закреплены органы местной власти и управления: мэр, исполнительный орган и совет. В системе местных органов власти был предусмотрен государственный орган, осуществлявший контроль управления. Этот традиционный «триумвират» продолжает действовать и сегодня, хотя вряд ли можно сравнить существовавший в ту пору коллегиальный орган с сегодняшней джунтой. Мэр назначался на должность королевским декретом и являлся правительственным чиновником. Во Франции был заимствован феномен, получивший название «функционального раздвоения», когда одно и то же лицо одновременно обладало полномочиями представителя (официального лица) государства на определенной территории и руководителя исполнительного органа публичного учреждения как юридического лица публичного права. Отметим, что это функциональное раздвоение существует и на сегодняшний день: мэр является государственным служащим, отвечающим, в частности, за публичную службу регистрации актов гражданского состояния, и главой исполнительного органа местного самоуправления, несущим ответственность за выполнение решений представительного органа коммуны – муниципального совета, избранного всеобщим голосованием.

После вступления в силу Альбертинского статута 1848 г. были предприняты попытки законодательного реформирования коммунального устройства в целях адаптации его к новым демократическим принципам либерального государства. По мнению Г. Скеписа, можно увидеть слабую тенденцию укрепления независимости местных учреждений, связанную прежде всего с прогрессивным расширением базы электората для выборов местных советов, и тенденцию к постепенному признанию собственных публичных коммунальных и провинциальных интере-

---

<sup>66</sup> Testi unici comunali e provinciali del 1889, 1898 e 1908. R.D. 10 febbraio 1889 N 59321; RD 4 marzo 1998, n. 164; RD 21 maggio 1908. n. 259.

сов<sup>67</sup>. Важным аспектом стала также избираемость мэра. Попытка реформирования органов местного управления была предпринята премьер-министром Франческо Криспи в 1888 г. В 1889 г. советам коммун, численность населения которых превышала 10000 человек, представляется возможность избрания мэра<sup>68</sup>. В 1896 г. данная норма распространяется на все коммуны<sup>69</sup>. Мэр приносил клятву перед префектом как официальным представителем правительства на местах и мог быть отозван не только советом, но и королем по соображениям публичной безопасности.

В начале XX века в поздне либеральную эпоху администрации местных учреждений получают определенную самостоятельность. В 1915 г. был издан Единый сводный текст коммунальных и провинциальных законов<sup>70</sup>, который кодифицировал всю совокупность нормативных актов о местных учреждениях. Единый сводный текст представлял собой значительный шаг вперед и придавал определенность компетенции местных учреждений, разделяя ее на обязательную и факультативную. Он закреплял систему представительства, привязанную к парламентской модели избирательной системы, в которой исполнительный орган и в данном случае – мэр и джунта, выбирались советом и были ему подотчетны.

В период фашистского режима местные администрации находились в полной зависимости от государственной власти. На основании закона № 237 от 4 февраля 1926 г. и Закона № 910 от 3 сентября 1926 г. упраздняются избирательные органы коммун и вводится фигура подеста, которому переходят функции мэра и совета. В целях адаптации организации устройства местных территориальных учреждений к нововведениям, в 1934 г. был принят новый Единый сводный текст законов о местных учреждениях. Кодифицированное в нем законодательство фашистского периода четко устанавливало обязательные и факультативные

---

<sup>67</sup> Schepis G. Le consultazioni popolari in Italia dal 1848 al 1957. Profilo storico-statistico. Empoli: Editrice Caparrini, 1958. P.279.

<sup>68</sup> Gizzi E. Cento anni di Amministrazione Italiana. Roma, 1962. p. 242.

<sup>69</sup> Там же. P. 243.

<sup>70</sup> R.D. 4 febbraio 1915, n. 148. Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale (stralcio). Pubblicato nella G. U. 8 marzo 1915, n. 52.

функции провинций и коммун, предоставляя им также регламентарную власть в рамках предоставленных функций. При этом исключалась любая возможность независимого исполнения данных полномочий со стороны коммун и провинций по отношению к государству. Замена избираемых и представительных органов назначаемыми органами, подверженными государственному контролю легитимности и по сути призванными гарантировать полное соответствие их деятельности общим целям государства, ставит коммуны и провинции в ранг подчиненных государству учреждений, качественно ничем не отличающихся от государственных органов в иерархии публичной административной системы. В доктрине существовали различные сомнения относительно определения правовой природы коммун и провинций фашистского периода. Согласно Р. Марамма, сведение на нет самоуправления не означало при этом одновременного прекращения режима автаркии. Он считает, что речь шла о сохранении автаркического характера местного учреждения, несмотря на полное подчинение его дискреционной власти государства<sup>71</sup>.

Важным этапом эволюции конституционно-правового статуса местных автономий в Италии стало принятие Республиканской конституции 1948 г. и регионализация страны. Необходимо отметить, что Конституционное собрание сконцентрировало больше внимание на вопросах, которые относились к областному устройству как более важной и деликатной проблематике, не устанавливая конкретные конституционные гарантии независимости местной власти. В редакции главы V Конституции 1948 г. акцент был смещен в сторону регулирования правового статуса областей и их компетенции. Это было продиктовано потребностями послевоенного курса государственного строительства. Создание областей как крупных территориальных единиц было связано с различными факторами. Во-первых, старые административно-территориальные единицы оказались слишком маленькими для эффективного экономического планирования, которое становилось важным аспектом деятельности государства в послевоенный период, а во-вторых, провинции, которые были созданы ранее как искусственные territori-

---

<sup>71</sup> Marrama R. Gli ordinamenti locali tra uniformismo ed autonomia. *Diritto e Società*, 1991. P.165.

альные единицы, в результате децентрализации власти получили право на самоуправление. Появление нового административно-территориального звена – областей – подвергло глубокой перестройке их взаимоотношения с государством.

Включение положения, согласно которому Республика «признает местные автономии и содействует им», среди фундаментальных принципов Конституции подчеркивало политико-конституционную важность заложенного в самом понятии автономии смысла как элемента государственного устройства. В ходе разработки Конституции важным ознаменованием стало то, что формулировка, касающаяся признания со стороны Республики местных автономий и содействия им, (которая в проекте конституции, разработанном конституционной комиссией, находилась в начале главы V), была перенесена в начало в ст. 5 Конституции среди фундаментальных принципов Республики. В формулировке главы V Конституции среди территориальных публичных учреждений наряду с областями и коммунами были добавлены также и провинции (текст ст. 107 проекта гласил «Республика состоит из областей, провинций и коммун»). Кроме того, если в проекте конституции в п.1 ст. 121 провозглашалось, что «коммуна является автономным учреждением в рамках принципов, установленных общими законами Республики», то в окончательном варианте эта формулировка превратилась в ст. 128 (отменена в 2001 г.) с добавлением, что «провинции и коммуны являются автономными учреждениями в рамках принципов, установленных общими законами Республики, которые определяют их функции». Дискуссия была сконцентрирована вокруг того, как квалифицировать коммуны и провинции как автономные или автаркические учреждения? Так, например, от блока социалистов поступило предложение рассматривать коммуны как «автономные в собственных рамках учреждения», а области и провинции – как «учреждения государственной децентрализации, наделенные самоуправлением»<sup>72</sup>.

Положение коммунальных и провинциальных автономий в конституционном тексте 1948 г. можно рассматривать, с одной стороны, как инновацию, а с

---

<sup>72</sup> Salemi G. La riforma comunale e l'autarchia. Scritti giuridici in onore di Santi Romano. Vol. II. Diritto amministrativo. Padova, 1940. P. 49.

другой, как целый ряд ограничений. Конституционные нормы 1948 г., несомненно, обозначили новое видение роли и места коммун и провинций в системе публичной власти. На первый план выходит представительный характер территориального учреждения. Именно это обстоятельство позволяет рассматривать их как политические образования, выражающие собственные интересы местных территориальных сообществ, отделенных от государства. Глубокий смысл нововведения можно оценить в полной мере, если учесть, что принцип автономии означает особое положение территориального учреждения как уровню публичной власти именно благодаря его связи с местным сообществом. При этом подразумевается прежде всего степень его административно-политической автономии, как полномочий коммун и провинций по выработке собственного административно-политического курса, отличного от государственного и нередко с ним контрастирующего<sup>73</sup>. Так из двух статей 5 и 128 Конституции на первый план выходит новая концепция местных учреждений как субъектов местной автономии, обладающих институциональной значимостью и конституционной гарантией представительного характера в отношении местных территориальных сообществ, институционально нацеленных на реализацию собственных интересов с позиции определенной независимости по отношению к государственной власти. Однако, несмотря на закрепление данной важной характеристики коммун и провинций в конституционных нормах, одновременно предусматривалась их значимая роль в административной областной и государственной децентрализации. Это следовало из ст. 5 Конституции, которая содержала как принцип автономии, так и принцип децентрализации в качестве фундаментальных принципов республиканского устройства. Ст. 5 Конституции провозглашает: «Республика, единая и неделимая, признает местные автономии и содействует их развитию, осуществляет самую широкую административную децентрализацию в зависимых от государства службах, проводит принципы и методы своего законодательства в соответствии с требованиями автономии и децентрализации». Так, в частности, четкое указание на ав-

---

<sup>73</sup> Pubusa A. *Sovranità popolare e autonomia costituzionale*. Milano, 1983. P. 100.

таркическую децентрализацию содержалось в ст. 118, которая в ч. 1 предусматривала, что коммуны и провинции могут наделяться законами Республики исполнительными (административными) функциями в исключительно местных интересах по предметам областной компетенции, которая была перечислена в предыдущей ст.117. Согласно норме ст.129 коммунальные и провинциальные округа являлись также «единицами государственной и областной децентрализации», в то время как провинциальные округа могли быть разделены на «округа с исключительно административными функциями в целях дальнейшей децентрализации». Поэтому вместо автономии, подразумеваемой как участие, превозобладало традиционное видение автономии как синонима отделения и независимости при относительно ограниченной сфере самоопределения, как это следует из общей формулировки ст.114: «Республика делится на области, провинции и коммуны».

Кроме того, у коммунальной и областной автономии были разные нормативные источники. Так, если областная автономия получала прямое конституционное закрепление, то коммунальная и провинциальная автономия, согласно ст. 128 Конституции, регламентировалась общими законами республики. Согласно смыслу ст. 128 (отменена в 2001 г.) Конституции коммуны и провинции являлись «автономными образованиями в рамках принципов, установленных общими законами Республики, которые определяют их функции». Основной трактовкой этой утратившей силу конституционной нормы было установление внутренних рамок, внутри которых учреждения при реализации ими своей автономии имели право определять те функции, которые они могли самостоятельно выполнять в интересах администрируемого сообщества. Нельзя рассматривать систему местного самоуправления как статичную структуру норм и правил поведения. Местные образования обладают инструментами вмешательства, посредством которых с помощью демократических процедур коллективного волеизъявления они осуществляют реализацию общих интересов, или интересов отдельных групп и индивидуумов. Правила формирования такого коллективного волеизъявления, а также тех критериев, которые касаются определения самих местных публичных интересов, согласно смыслу предыдущей редакции ст.128, должны были определяться об-

щими законами Республики. При этом теоретически это подразумевало оценку на национальном уровне степени значимости среди местных интересов и выделения в них категории «привилегированных», что уже само по себе было опасной тенденцией в регулировании дел местного самоуправления. Кроме того, конкретно речь шла об отсылке к общим законам, непреодолимый лимит для которых содержался в самом конституционном принципе автономии<sup>74</sup>. Оставалась в силе традиционная позитивистская парадигма, основанная на признании закона основным социальным регулятором общественной жизни и централизации государственного нормативного регулирования отношений по организации местного самоуправления. Что касается областей, то согласно конституционным принципам, установленным в ст. 115<sup>75</sup>, области также являлись автономными учреждения «с собственными полномочиями и функциями». Для областей Конституция содержала четкий перечень полномочий, по которым они обладали законодательной функцией. С нормативной точки зрения области обладали конкурирующей законодательной компетенцией. В ст. 117 Конституции приводилась целая серия предметов ведения, по которым области могли издавать законодательные нормы (ст. 117 в редакции 1948 г.). Из анализа текста ст. 117 (в редакции 1948 г.) следует, что в областную компетенцию входил широкий спектр функций, традиционно также принадлежащих компетенции коммун. Это означало отождествление между предметами областной компетенции с провинциальной и коммунальной компетенцией, путем наслоения и дублирования, так как затрагивало сферу типичных функций местного самоуправления. Показателен тот факт, что из 20 статей, включенных в главу V, посвященную областям, провинциям и коммунаам, большая часть содержала фундаментальные принципы функционирования и регулирования областей, в то время как коммунаам и провинциям посвящались лишь отдельные положения. Области также имели возможность обратиться в Конституцион-

---

<sup>74</sup> Статья 5: «Республика, единая и неделимая, признает местные автономии и содействует их развитию; осуществляет самую широкую административную децентрализацию в зависимых от государства службах; приспособливает принципы и методы своего законодательства к задачам автономии и децентрализации».

<sup>75</sup> Ст. 115: «Области создаются как автономные образования с собственными полномочиями и функциями согласно принципам, установленным в Конституции».

ный суд для защиты своих конституционно-гарантированных полномочий (ст. 134).

В Основном законе отсутствовали четкие принципы распределения законодательной компетенции по предметному принципу и исполнительной компетенции между государством и областями в вопросах нормативного регулирования организации и осуществления коммунального самоуправления. На конституционном уровне не было упоминаний норм и положений, закрепляющих предметы или рамки сферы деятельности местного самоуправления, что обозначило параллельность законодательной и административной функций государства и областей в сфере местного самоуправления. Компетенция по нормативному регулированию отношений по организации коммунального самоуправления была закреплена в законодательной функции государства. Наряду с этим в ст. 118 указывалось, что «область выполняет административные функции в сферах, перечисленных в предыдущей статье, кроме вопросов исключительно местного значения, которые могут быть переданы законами Республики провинциям, коммунам или другим местным учреждениям. Государство может путем издания закона делегировать области осуществления других административных функций. Область, как правило, выполняет свои административные функции, делегируя их провинциям, коммунам или другим местным учреждениям либо используя их службы»<sup>76</sup>. В этой системе параллельности законодательной и административной функций государства и областей за государством была закреплена функция вмешательства и контроля, как в отношении областей, так и местного самоуправления.

О финансовой независимости местных образований не было никаких упоминаний. Положение ст. 119 относительно областной финансовой автономии (области пользуются финансовой автономией в формах и пределах, установленных законами Республики, которые приводят ее в соответствие с финансами государства, провинций и коммун) осталось голой прокламацией, учитывая, что финансирование производного типа осуществлялось в основном посредством государ-

---

<sup>76</sup> Конституция Итальянской Республики / пер. с итал. Л. П. Гринберга // Конституции государств Европейского союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: ИНФРА-М—НОРМА, 1997.

ственных трансфертов. Согласно п.1 ст. 119 Конституции производилось координирование коммунальных и провинциальных финансов с государственными и областными. Такая широкая дискреция государственного и областного законодателя в отношении местного самоуправления получила дальнейшее подкрепление в юриспруденции Конституционного суда, который неоднократно высказывался в пользу единообразного регламентирования организационного устройства местных учреждений (постановление № 61/1958), закрепления в исключительной законодательной компетенции государства регулирования функций местных учреждений и полномочий государства по вмешательству в их организационное и функциональное устройство (постановление № 164 от 1972 г, № 90 от 1977 г)<sup>77</sup>.

В отношении системы контроля после завершения процесса создания областного устройства государству принадлежали все полномочия по контролю за местным самоуправлением, за исключением четко закрепленных за областями контрольных функций в отношении коммун и провинций, как на основании самой конституции, так и государственных законов. Областям передавался контроль законности за актами коммуны, провинций и других местных учреждений. Согласно п. 1 ст. 130 областной орган, созданный в форме, установленной законами Республики, исполнял также в децентрализованной форме контроль законности актов провинций, коммун и актов местных учреждений. Кроме того, п. 2 этой статьи предусматривал, что в случаях, указанных законом, может осуществляться контроль, по сути, в форме мотивированного запроса учреждениям, которые принимают решения о его принятии. Что касается системы государственного контроля законности актов местного управления и самоуправления, то был предусмотрен механизм областного вмешательства: так, областной орган, учреждаемый «в порядке, установленном законом Республики» (ст. 130 в редакции 1948 г.)<sup>78</sup>, осуществлял в децентрализованной форме контроль законности актов провинций, коммун и иных местных учреждений. В определенных законом случаях такой

---

<sup>77</sup> S. Gambino. *Autonomie territoriali e riforme*. URL: <http://federalismi.it>. (дата обращения 15 июня 2016 г.).

<sup>78</sup> Там же. Стр. 59.

контроль мог осуществляться путем предъявления органу, принявшему решение, мотивированного требования о пересмотре.

Областная компетенция, относящаяся к регулированию коммунальных территориальных округов, закреплялась в сфере конкурирующей компетенции, «в рамках и пределах основных принципов, установленных законами государства» (ст. 117). Согласно норме п. 1 ст. 133 Конституции за государством, кроме того, закреплялось (пусть и по инициативе самих коммун и с учетом предварительного опроса мнения областей) право изменения провинциальных округов и создание новых провинций в рамках области. Области могли, заслушав предварительно заинтересованное учреждение, создавать с помощью областных законов «на своей территории коммуны и изменять их округа и названия» (п. 2 ст. 133). С помощью государственных законов предусматривались выход провинций и коммун из области и присоединение их к другим областям, изменения территории провинций или создание новых провинций при взаимодействии и участии различных заинтересованных территориальных учреждений (п.1, п.2 ст. 132, п. 1 ст. 133)<sup>79</sup>. Так, посредством референдума и закона Республики по заслушании областных советов провинции и коммуны по их желанию могли отделиться от одной области и присоединиться к другой<sup>80</sup>.

Согласно Т. Мартинесу, в данной конституционной схеме коммунальное самоуправление должно было стать активным проводником децентрализации и носителем административной автономии, однако реально этого не произошло<sup>81</sup>. При этом сама реализация конституционных положений об административной децентрализации и передаче административных функций, ранее принадлежащих государству, областям произошла с более чем 20-летней задержкой. В решении этого вопроса, как и в принятии обычных областных статуты, окончательный сдвиг происходит только в 1970-е гг. Однако государственное законодательство, устанавливающее основополагающие принципы, зачастую принимало слишком

---

<sup>79</sup> Италия. Конституция и законодательные акты. под ред. В.А. Туманова. М.: Прогресс, 1988. 392 с.

<sup>80</sup> Там же.

<sup>81</sup> Martines T., Ruggeri A., Salazar C. Lineamenti di diritto regionale. Milano: Giuffrè, 2012. P.245.

детализированную форму, вызывая необходимость обращения в Конституционный суд. Эта запоздалая реализация областного устройства затруднила, в свою очередь, процесс передачи административных функций от областей местному самоуправлению и развитие их взаимоотношений по горизонтали, а также развитие децентрализации между различными уровнями публичной власти по вертикали.

В дальнейшем проекты по реформированию конституционного статуса местных автономий были представлены в период различных legislatures. Наиболее важные законодательные изменения произошли в начале 1990-х гг. Первые серьезные изменения в системе местного самоуправления отмечены в начале 90-х гг XX в., когда происходит переосмысление самих конституционных положений по реализации принципа автономии. Этот период отмечен крупной государственно-политической реформой и реформой местного самоуправления. Итальянская Республика вплоть до второй половины 1990-х гг. оставалась одной из самых нестабильных политических систем Европы. Процесс модернизации государственной власти 1990-х г. в Италии закончился фундаментальной реформой конституциональной и административной системы, которая ставила перед собой целью широкую административную децентрализацию и укрепление местной автономии. В связи с этим только в 1999 – 2000 гг. принято 99 правительственных декретов. В конце 1990-х гг. был осуществлен пересмотр всего спектра проблем региональной политики: в распоряжение региональных и местных властей поступили значительные финансовые и кадровые ресурсы. В 1990-е гг. в результате многих причин усилились требования местной автономии. Это было связано с неэффективностью прежней административной системы, повышением благосостояния населения, сопровождавшимся новыми требованиями к качеству общественных услуг, влиянием процессов политической и налоговой децентрализации в других странах ЕС, а также исторически характерной для большинства районов Севера Италии тягой к самоуправлению. Кроме того, это было обусловлено ограниченностью компетенции и бюджетно-финансовых ресурсов, отсутствием достаточного квалифицированного аппарата, несовместимостью сложившихся администра-

тивно-территориальных единиц с возросшими потребностями и расширившимися границами городов и урбанистическими тенденциями целого ряда регионов страны.

Реально переход к новой децентрализованной модели взаимоотношений государства с местным самоуправлением начался с момента реализации областного устройства в 1970-х гг. и продолжался в последующее десятилетие реформ 1990–2000 гг. Впервые при распределении функций между различными уровнями публичного управления был обозначен руководящий принцип субсидиарности в организации административной деятельности. Изменения, внесенные в местное избирательное законодательство, усиливают демократический характер представительных органов коммунального самоуправления как выражение прямого народного волеизъявления. Происходит реформирование и модернизации всей административной системы Италии, включая систему источников права, структуру государственного публичного управления. Следует отметить, что первый этап комплексной реформы местного самоуправления был осуществлен на основе закона № 142/1990 г. «Об общих принципах организации местных автономий»<sup>82</sup>. Закон № 142 преследовал две основные цели. Первой его задачей было уменьшить клиентелизм и усилить ответственность местных властей перед их избирателями, в основном через привлечение простых граждан к управлению (через референдумы, петиции и предложения), расширение доступа к информации, создание «гражданского надзора», обеспечивающего хорошее управление. Второй задачей закона стало урегулирование отношений между тремя уровнями власти – центральным, региональным и местным. Это давало регионам гораздо большие права по сравнению со ст. 17 и 118 итальянской Конституции. Регионам были присвоены важные функции определения целей политики, хотя местные власти и правительства провинции участвовали в их формулировке. В этом отношении закон № 142 оставался двусмысленным,

---

<sup>82</sup> Legge 8 giugno 1990, n. 142 Ordinamento delle autonomie locali. G.U. n.135 del 12 luglio 1990 – Suppl. Ordinario n. 142.

поскольку четко не определял, на основе каких критериев коммуны и провинции участвуют в планировании политики. Важным шагом также стало принятие «Единого сводного текста законов о местных учреждениях» (законодательный декрет № 267/2000 г.), который кодифицировал все действующее законодательство о местном управлении и самоуправлении.

Дальнейшие шаги по реформированию системы местного самоуправления были осуществлены в период правительства коалиции левоцентристов под руководством Романо Проди: было принято решение ввести нововведения на уровне обычного законодательства<sup>83</sup>. Комплексная реформа охватывала широкие процессы передачи функций государства на уровень, наиболее близкий гражданам. Основными векторами развития были признаны:

- 1) децентрализация власти и деконцентрация управления;
- 2) перераспределение ресурсов и бюджетных средств;
- 3) разгосударствление местного самоуправления и т.д.

Децентрализация власти и деконцентрация управления преследовала цели усиления:

- стабильности органов местного самоуправления (в этой связи был принят закон о прямых выборах мэра (президентов провинций в 1993 г.<sup>84</sup>), закон о прямых выборах президентов областей в 1999 г.<sup>85</sup>).
- финансовой независимости местного самоуправления (так называемый фискальный федерализм: передача финансовых полномочий государства местным органам самоуправления в вопросах сбора местных налогов или участия во взимании основных государственных налогов;
- эффективности местного самоуправления (реформа механизмов контроля, введение фигуры сити-менеджеров, найм высших государственных служащих на

<sup>83</sup> Morrone A. Come chiudere la transizione// Ceccanti S., Vassallo S. Lo Stato regionale nella transizione. Bologna, 2004. P.257.

<sup>84</sup> Legge 25 marzo 1993, n. 81 Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale.G.U. n.72 del 27 marzo 1993. Suppl. Ordinario n. 32)

<sup>85</sup> Legge costituzionale 22 novembre 1999 n.1. Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 22 dicembre 1999.

временной основе из частного сектора, определение зарплаты государственных служащих, основанной на результативности);

- автономии местных и региональных органов власти (свобода в установлении регламентарных норм, касающихся функционирования местных структур власти и их административной деятельности).

Процесс реформирования был нацелен на глубокую перестройку организации и деятельности местного управления. В этой связи были принята целая серия законов: «Положения о делегировании для передачи полномочий» (закон № 59 от 15 марта 1997 г.<sup>86</sup>, так называемый закон Бассанини), закон о рационализации административной деятельности (закон № 127 от 15 мая 1997 г.<sup>87</sup>, так называемый закон «Бассанини бис»), измененных и дополненных впоследствии Законом № 191 от 16 июня 1998<sup>88</sup> (так называемый закон Бассанини тер), и законодательный декрет № 112 от 31 марта 1998 г. и позднее закон № 59 «О реформе государственной администрации и административном упрощении»<sup>89</sup>. Основа этого закона была европейской и наднациональной, так как его принятие было связано со стремлением к гармонизации и административной унификации аппаратов государственной публичной администрации различных стран членов ЕС. Закон № 59 от 15 марта 1997 г. «Поручение Правительству по передаче функций и задач от областей местным учреждениям, реформе публичной администрации и административному упрощению»<sup>90</sup> содержал поручение правительству по передаче областям и местным учреждениям административных функций и задач. Закон № 59 1997 г. ставил целью реализацию максимально достижимой децентрализации с помощью обычных законов в рамках допустимых конституцией, вследствие чего

<sup>86</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59. Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. G. U. n. 63 del 17 marzo 1997.

<sup>87</sup> Legge 15 maggio 1997, n. 127 Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo. G.U. n.113 del 17 maggio 1997. Suppl. Ordinario n. 98.

<sup>88</sup> Legge 16 giugno 1998, N 191. Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica. Collegato alla legge di Bilancio dello Stato per l'anno 1998. G. U. n. 142 del 20 giugno 1998. Supplemento Ordinario n. 110.

<sup>89</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, N 59. G. U. n. 92 del 21 aprile 1998 – Supplemento Ordinario n. 77 (Rettifica G.U. n. 116 del 21 maggio 1997).

<sup>90</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59. Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. G. U. n. 63 del 17.

сам процесс получил название так называемый административного федерализма при неизменной конституции. Необходимо уточнить, что процесс, запущенный законом № 59 1997 г., несмотря на его масштабность, можно определить как политическую децентрализацию для предметов, переданных в компетенцию областей, и как административно-автаркическую и функциональную децентрализацию в отношении компетенции, передаваемой местным учреждениям. На основании принципов, указанных в законе № 59/1997 г. было издано несколько законодательных декретов (самый важный из которых № 112/1998), которые положили начало процессу полномасштабной реорганизации системы распределения компетенции между различными уровнями публичного управления. Вместе с тем закон № 59 находился в контрасте с отдельными статьями Конституции, и был найден следующий компромисс: в разделении законодательной компетенции между государством и областями было решено ввести конкурирующую сферу компетенции. В отношении принятия конкурирующего законодательства закон № 59 делает ссылку на п. 2 ст. 117 Конституции, предусматривающий, что законы Республики могут наделять область правом издавать нормы для проведения этих законов в жизнь. Коммуны получили новый спектр административных полномочий ведения кадастра и выдачи разрешений на размещение новых промышленных предприятий.

В результате сложилась правовая основа для полномасштабного пересмотра целей и задач государственной региональной политики. В 1999 г. в рамках проводимого реформирования, началась глубокая административная децентрализация. Таким образом, этот процесс был начат при «неизменной конституции», и следовательно, возникли вопросы относительно реальной совместимости принятых решений с действующими конституционными нормами. К этому добавились требования отдельных политических сил и течений, ратовавших за проведение полномасштабной конституционной реформы, что привело к реформе Главы V Конституции в 2001 г.

Важнейшим этапом процесса реформ стало принятие Конституционного закона № 3/2001 о конституционной реформе главы V части II Конституции, затронувшего как конституционный статус всех составляющих республиканского

устройства, так и внедрение принципов распределения компетенции, схожих с системой федеративных государств. Реформа главы V Конституции 2001 г. обозначила ряд существенных новаций законодательного, а также регламентарного и административного характера, которые оказали комплексное воздействие на распределение компетенции между территориальными уровнями публичной власти. В ходе конституционной реформы главы V были серьезно изменены содержащиеся в ней отдельные статьи, а некоторые из них и попросту отменены.

Из конституционного текста и толкования конституционного суда можно вынести некие общие принципы, которые стоят во главе регламентации отношений между государством и территориальными автономиями. Среди них: соответствие деятельности всех заинтересованных субъектов принципу лояльного сотрудничества; соблюдение принципов субсидиарности, достаточности и дифференциации при наделении административными функциями, как это отражено в ст. 118 Конституции<sup>91</sup>.

В целях развития связей и межинституциональной кооперации между различными уровнями публичной власти, в соответствии со ст. 123 предусматривается создание Совета местных автономий, образование которого местные автономии обязательно должны предусмотреть в местных статутах. Институт этот создан в целях интенсификации координации между коммунами и провинциями. Что касается создания связей между областью и местным самоуправлением, Конституция предусматривает, что в каждой области статут должен предусматривать создание Совета местных автономий, в который входят представители местных учреждений и он функционирует как орган с замещающими функциями. Последний пункт статьи гласит, что в каждой области, статут должен регулировать деятельность Совета местных автономий, как консультативного органа между областью и местными автономиями.

Перечислим основные положения, которые были существенно изменены в новой редакции главы V Конституции Италии применительно к различным

---

<sup>91</sup> Gambino S. Regionalismo, Federalismo e Devolution. Milano, 2003. P. 45

уровням публичного администрирования:

1) В первую очередь необходимо обратить внимание на новую формулировку ст.114 Конституции, которая открывает главу V. Так, если в тексте 1948 г. в ст. 114 закреплялось, что Республика делится на области, провинций и коммуны, то новый текст ст. 114 гласит, что Республика образуется коммунами, провинциями, городами-мегаполисами и государством. Это очевидное изменение перспективы взаимоотношений различных уровней публичного управления. Обращает на себя внимание и прогрессивный порядок их перечисления: начиная от учреждений наиболее близких населению – коммун к самому государству. Это полностью соответствует логике субсидиарности, характеризующую реформу 2001 г. При этом ст. 114 не означает фактического приравнивания конституционного статуса территориальных публичных учреждений. Как подчеркивается в решении Конституционного суда № 274/2003<sup>92</sup>, в ст. 114 Конституции не содержится упоминание о паритетности перечисленных территориальных публичных учреждений, обладающих различными по сути полномочиями. Достаточно учесть, что исключительно государству принадлежат полномочия по пересмотру конституции, а коммуны, города-мегаполисы и провинции не обладают законодательной властью. Однако, это означает закрепление особой роли местных автономий в системе конституционных ценностей, что не имеет аналогии с конституциями других стран и, прежде всего, других стран Европы. По мнению Р. Бина, современная итальянская доктрина (М. Д'Атена, Р. Бальдуцци, Ф. Пиццетти, А. Корпаччи, Д. Пастори, А. Пираино, С. Манжамелли, Н. Фолльери) сразу же уловила потенциальную значимость конституционной новеллы, подчеркивающей превалирующий автономный характер местного территориального публичного управления и остаточность традиционной министерской модели государственной децентрализации публичной администрации<sup>93</sup>. В системе публичного управления, с момента принятия республиканской конституции 1948 г. и по сегодняшний день, произошла глубокая трансформация восприятия местного управления на основе получивших консти-

---

<sup>92</sup> Sentenza n. 274/2003. URL: <http://www.giurcost.org/decisioni/2003/0274s-03.html>. (дата обращения 10.05.2017).

<sup>93</sup> Bin R., Pitruzella G. Diritto costituzionale. Giapichelli, 2017. P. 455.

туционное закрепление принципов субсидиарности и достаточности. Субъективный критерий «публичного интереса» был заменен объективным принципом достаточности, т.е. потенциальной способностью территориальных автономных учреждений заниматься неопределенным множеством задач, связанных с потребностями территориальных сообществ. Из этого следует со всей очевидностью создание модели инновационного управления, отмеченной реальной близостью гражданина, которая отходит от традиционной модели распределения субсидиарности по вертикали или горизонтали.

2) Важная новелла конституционного закона № 3 2001 г. относится к изменению основ распределения компетенции между территориальными уровнями публичной власти, схожими с принципами федеративных государств. Новая редакции ст.117 в отличие от предыдущей версии, устанавливает, главным образом, предметы ведения, по которым государству принадлежат исключительная законодательная функция, и предусматривает, по примеру типично федеральной модели, их исчерпывающий перечень. Области не могут вмешиваться в эти сферы. Несмотря на то, что ст. 117 предусматривает, как и ранее, наличие конкурирующих законодательных полномочий, список этих предметов ведения значительно изменен. В п. 4 ст. 117 включена типично федеральная оговорка, согласно которой областям предоставлена исключительная законодательная компетенция (остаточная) в отношении предметов, не указанных в перечне государственного законодательства. По предметам конкурирующего законодательства областям принадлежит законодательная функция, за исключением основополагающих принципов областного функционирования, которые относятся к компетенции государства. Для областной компетенции установлены ограничения в рамках конституционных принципов и норм, содержащихся в законодательстве ЕС, международных обязательствах и принципах соблюдения правового и экономического единства государства. Что касается международных отношений областей с Евросоюзом, необходимо отметить одну особенность, внесенную ст. 117 Конституции, согласно которой области и автономные провинции Тренто и Больцано, по предметам, относящимся к их компетенции, напрямую участвуют в

процессе нормотворчества ЕС и следят за соблюдением и реализацией международных соглашений и актов Евросоюза. Так, ст. 117 предоставляет областям право заключать соглашения в пределах собственной компетенции в случаях и формах, установленных законами государства. В частности, областные советы областей специального статута получили право выдвигать предложения о принятии конституционных законов по пересмотру особых статутах, инициируемых Правительством или парламентом<sup>94</sup>. Кроме того, после принятых изменений, теперь не требуется вынесения на национальный референдум законов о конституционном пересмотре специальных статутах в соответствии со ст. 138 Конституции. Во многих научных исследованиях высказывается мнение, что перечень исключительной компетенции государства и конкурирующей законодательной компетенции является неполным и несовершенным, что свидетельствует о низком уровне законопроектной работы<sup>95</sup>. Критике подвергается и тот факт, что распределение компетенции было проведено с использованием принципа разделения, а не сотрудничества и субсидиарности, которые четко прописаны только для выполнения административных функций. Сейчас широко разделяется мнение о том, что новая глава V Конституции «Области, провинции, коммуны» имеет серьезные недоработки. В частности, отмечается слишком большая неопределенность в разграничении предметов ведения, а также отсутствие «гибкой оговорки» в пользу государственного ведения, трактовкой которой применительно к каждому конкретному случаю должна была заниматься специальная согласительная институциональная комиссия. На наш взгляд, итальянские реформаторы предпринятой в попытке четкого разграничения на конституционном уровне предметов ведения различных уровней публичного управления так и не смогли выйти за рамки старой концепции совместного законодательства, в которой государство является основополагающим субъектом законодательного регулирования, а действия областей основываются на государственном законодательстве.

---

<sup>94</sup> Ди Грегорио А. Решения конституционного суда Италии по вопросу взаимоотношений государства и областей после конституционной реформы 2001 г. // Право и политика. п. 6. 2002 г. Стр. 280.

<sup>95</sup> Там же. Стр. 280.

Какие основные конституционные нововведения коснулись местного самоуправления как независимого уровня публичной власти? С принятием конституционного закона № 3/2001 положение местных автономий (коммун, провинций и городов-мегаполисов) существенно изменилось, учитывая, что до реформы их правовой статус был по сути «деконституционализирован» и их правовое регулирование осуществлялось с помощью общего законодательства. Наиболее важными положениями для местных автономий измененной главы V являются следующие:

1. В целях конкретной реализации конституционного принципа автономии, о котором идет речь в ст. 5 Конституции, конституционная реформа 2001 г. усилила роль муниципальной автономии. Получают четкое закрепление нормативные рамки самоуправления как института публичной власти: нормотворческая (статутная и регламентная), административная и финансовая автономия местного самоуправления имеют теперь свои гарантии на конституционном уровне. Это также отвечает задачам децентрализации государственного нормативного регулирования отношений по организации местного самоуправления.

2. Согласно новой конституционной формуле итальянской административной децентрализации (ст. 118 Конституции), в качестве ценностного императива закреплена всеобъемлемость административных функций во главе коммуны (на основе принципов subsidiarity, достаточности и дифференциации). При распределении публичных задач и полномочий за основу принимается принцип презумпции универсальной подведомственности в отношении всех местных дел. Кроме того был устранен принцип параллельности законодательной и административной государственной и областной компетенции в вопросах, касающихся регулирования организации местного самоуправления<sup>96</sup>.

3. Важным пунктом реформы стала отмена контроля за актами местных учреждений, а именно, отмена областного контроля за административными

---

<sup>96</sup> В редакции 1948 г. эта статья звучала следующим образом: «Область выполняет административные функции» по предметам ее законодательной компетенции «кроме тех вопросов исключительно местного значения, которые могут быть переданы законами Республики провинциям, коммуна или другим местным учреждениям».

актами местного самоуправления вследствие отмены ст. 130 Конституции<sup>97</sup>. Упраздняется в связи с этим институт правительственного комиссара. Добавим, что была осуществлена также и отмена государственного контроля за областными административными актами, осуществляемого ранее в децентрализованной форме (п.1 ст.125).

4. Получил конституционное закрепление статус городов мегаполисов, (впервые введенных на уровне общего законодательства законом № 142/1990) в качестве дополнительных центров публичной власти надкоммунального уровня.

Подытоживая можно сделать вывод, что эволюция конституционного режима местных учреждений (коммун и провинций) прошла в своем развитии несколько этапов от автаркической децентрализации до развития принципа субсидиарности в системе многоуровневого управления. На фазе развития либерального государства коммуны и провинции рассматриваются как категория вспомогательных субъектов государственной публичной администрации, в отношении их преобладает бюрократическая и автаркическая административная децентрализация. Автаркическая децентрализация сводила к минимуму значимость политико-институционального бинама «централизация – децентрализация». Положение провинциальной и коммунальной автономии в Конституции 1948 г. можно рассматривать одновременно как инновацию и целый ряд ограничений. С одной стороны, конституционное провозглашение концепции местной автономии означало важный политико-правовой аспект и радикальную переоценку роли местного самоуправления как способа организации публичной власти. Она обозначила разрыв с теорией автаркии и перестройку отношений местного самоуправления с государственной властью на новых принципах децентрализации, деконцентрации, достаточности и партисипации. Однако она частично содержала положения об автаркической децентрализации. Сама структура конституционных формулировок была построена по принципу центризма в сторону государства с разделением на несколько уровней автономии согласно вертикальному принципу распределения

---

<sup>97</sup> В редакции 1948 г. Конституции ст. 124 была следующая: «Правительственный комиссар (префект в провинции) руководит деятельностью государственной администрации и координирует ее с деятельностью областной администрации».

полномочий, исходящих от государства. В конституционной формулировке 1948 г. коммуны и провинции получили важную институционную роль, но конфигурировались как уровни автономии с ограниченной сферой самоопределения. Вместо автономии, подразумеваемой как участие, превозобладало традиционное видение автономии как синонима отделения и независимости, при ограниченной сфере самоопределения. Реальное осуществление конституционного принципа местной автономии, закрепленного в ст.5 конституционного текста еще в 1948 г., связывается с началом процесса реформ 1990-х г. и проведения конституционной реформы Главы V Конституции, в контексте построения институционально децентрализованного государства.

## ГЛАВА 2. Территориальная организация местного самоуправления в Италии

### § 2.1. Организационные уровни осуществления местного самоуправления: коммуны как основа территориальной базы местного самоуправления

Итальянская Республика – унитарное децентрализованное государство. Административно-территориальными единицами являются области, провинции и коммуны. Страна разделена на 20 областей: 15 с обычным и 5 с особым статусом, 110 провинций и 7998 коммуны<sup>98</sup>. Правовое положение административно-территориальных единиц определено главой V Конституции 1948 г. и рядом дополняющих и изменяющих законов, важнейшими из которых являются конституционный закон № 3 от 2001 г. «Об изменениях главы V второй части Конституции Италии»<sup>99</sup> и законодательный декрет № 267/2000 г. «Единый сводный текст законов об устройстве местных учреждений» (далее законодательный декрет № 267/2000)<sup>100</sup>.

В последнее время все большее внимание в Италии уделяется вопросам территориальной организации публичной власти: оптимизации территориального устройства, повышению эффективности решений органов публичной власти и оперативности их принятия. Важные аспекты территориальной организации публичной власти как элемента конституционного регулирования выходят на первый план в контексте развития регионального и местного самоуправления, деконцентрации, децентрализации и деволюции. Программы институциональных реформ в Италии нацелены на перестройку всей межгосударственной системы: в субрегиональной институциональной сфере они направлены на облегчение существующего институционального дизайна, расширение (горизонтальной многофункцио-

---

<sup>98</sup> Dati ISTAT 2016. URL: <http://istat.it>. (дата обращения 10.10.2017).

<sup>99</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. G. U. n. 248 del 24 ottobre 2001.

<sup>100</sup> Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. G. U. n. 227 del 28 settembre 2000.

нальной) территориальности для осуществления политических действий и уменьшение (вертикальных) узкоспециализированных структур и процедур<sup>101</sup>.

В настоящий момент в стране происходят активные процессы территориального реформирования системы местного самоуправления. Необходимость его территориальной реорганизации имеет решающее значение по различным причинам. Связано это с тем, что в Италии, как и во Франции, до последнего периода не осуществлялась реорганизация территориального устройства посредством глубокой ревизии территориальных округов, в частности коммунальных. Административно-территориальное деление Республики на коммуны и провинции, завершенное в конце XIX в., остается прежним уже более полутора столетия. Проведенная в конце 1990-х г. глубокая реформа местного самоуправления, осуществленная на базе обычных государственных законов, конституционная реформа главы V Конституции не затронули методы изменения территориальных округов, предусмотренные Конституцией 1948 г., как, впрочем, не наблюдалось и реального желания со стороны самих местных учреждений по реализации новых правовых форм межобщинного сотрудничества.

Территориальная реорганизация местного самоуправления представляет собой непереносимое условие дальнейшей административной децентрализации. Как результат отсутствия территориальной реформы на муниципальном уровне Италия характеризуется высокой муниципальной раздробленностью. Большая часть коммун – со средней численностью населения 5000 жителей, речь идет о 5828 коммунах из их общего числа 7878, и они практически не способны справляться с растущими функциями самоуправления и поставленными перед ними новыми административными задачами. Они лишены необходимых организационных, кадровых и финансовых ресурсов для эффективного и результативного исполнения всей совокупности переданных административных функций. Их потенциал по достижению координации политики снизу и извне в качестве основанных на территории единиц местного самоуправления реализуется с большим трудом. Проводившаяся

---

<sup>101</sup> Azzatti G. Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche. URL <http://costituzionalismo.it/> (дата обращения: 8 aprile 2014).

с начала 1990-х гг. политика по инициированному «сверху» слиянию коммун и их разукрупнению, а также созданию метрополисных зон и городов-мегаполисов (впервые предусмотренных в Законе № 142/1990) оказалась несостоятельной по причине институциональной инерции самих местных учреждений. Развитие национального законодательства, регулирующего координацию и стимулирование коммунального межобщинного сотрудничества прошло в своем развитии несколько стадий. На начальном этапе, совпавшем с первой волной передачи административных функций областям (на основании Закона № 616/1977), местным учреждениям был предоставлен свободный выбор различных ассоциативных форм межкоммунального взаимодействия. Далее после принятия Закона № 142/1990 была предпринята попытка провести более решительную политику по устранению коммунальной фрагментации с помощью закрепления различных финансовых стимулов в целях координации административных функций местных учреждений. В зависимости от степени достигнутой интеграции они получали финансовые субвенции. На фоне полного провала этой политики содействия, в последнее время все большую роль в регулировании организационной системы местного управления занимают области. Им были переданы значительные полномочия по определению и координации надкоммунальной сферы ассоциированного выполнения административных функций. Согласно последним законодательным тенденциям, развитие ассоциативных форм во внутриобластной сфере становится их обязанностью, а к дискреции местных учреждений, заинтересованных в ассоциативных процессах, относится остаточная компетенция по определению самих форм межобщинного сотрудничества, наиболее приспособленных для местных реалий. Такой подход удовлетворяет как потребности местной автономии (местные учреждения самостоятельно определяют формы и методы межкоммунального сотрудничества и кооперации), так и необходимость вмешательства регионального звена в случае инертности коммун. Более подробно это было закреплено в Едином сводном тексте N 267/2000, предусматривающем следующие процедурные фазы:

а) область определяет оптимальные уровни исполнения функций, переданных в целях содействия ассоциированному исполнению функций коммун малых демо-

графических размеров, предусматривая временные рамки для разработки соответствующих соглашений или конвенций. Областные законы должны предусматривать инструменты для стимулирования ассоциированного исполнения функций;

б) области должны совместно с заинтересованными местными учреждениями приступить к выработке программ межобщинного сотрудничества;

в) коммуны в рамках областного программирования и в установленные сроки, самостоятельно определяют формы и методы кооперации;

г) по истечении установленных законом сроков, область приступает к исполнению замещающей функции в форме, предусмотренной областным законом.

Учитывая, что территориальная реформа множества маленьких муниципалитетов путем слияния оказалась политически невыполнимой, стратегия организационной реформы субрегионального пространства сконцентрировалась на реструктуризации традиционных межобщинных органов. Таким образом, в настоящее время местный уровень состоит из множества различных организмов, охватывающих территории провинций (в качестве единиц местного самоуправления): коммун, городов-мегаполисов, равно как и большого количества межкоммунных организмов (союзы коммун, консорциумы, горные сообщества и т.д.). Однако межобщинное сотрудничество не воспринимается пока как новое пространство жизнедеятельности местных сообществ. Что касается провинции, то в глазах избирателей она все еще остается условием сохранения «социальной ткани» в небольших и средних поселениях в географических районах вне притяжения больших метрополий, так как определяющее значение для этих территорий имеет именно присутствие в них государственных служб. Хотя большое количество различных межобщинных органов служит для координирования растущего числа функций местного управления, в рамках межрегионального пространства этот процесс сопровождается растущей институциональной сложностью.

На основании последних законов и в частности Закона № 56/2014 «О городах-мегаполисах, провинциях, союзах коммун и слиянии коммун» (далее Закон № 56/2014) были введены дополнительные формы межобщинной коммуникации и

представлены законодательные меры постепенного упразднения провинций<sup>102</sup>. В законе № 56/2014 были обозначены институциональные рамки так называемых территорий широкой гаммы. С функциональной точки зрения они и должны стать наиболее важными действующими лицами в межрегиональном пространстве. Принятие Закона № 56/2014 привело к введению процедуры временного управления 1/3 провинциальных администраций, хотя, несомненно, его следует упомянуть как попытку, предпринятую в рамках действующей легислатуры, по реорганизации территориальных учреждений и, в частности, провинций. Он детализирует нормы, касающиеся создания городов-мегаполисов, содержит правила, регулирующие союзы коммун и трансформацию провинций в территориальные учреждения второго уровня с функциями «широкой зоны».

Целью принятия Закона № 56/2014 была облегчить взаимодействие межкоммунных органов. При этом возникла структурная проблема: различные формы межобщинного взаимодействия, включая новые общинные формы в виде так называемых территорий широкой гаммы, предусмотренные в Законе № 56/2014, управляются местными советами, но избираются они не прямым голосованием, а косвенно – местными советами своих коммун. Проблема заключается в том, что количество управленческих функций этих институтов возрастает, однако, вследствие отсутствия прямых выборов у их представительных органов нет прямой политической легитимности и основы. Проблема их демократической легитимности – это вопрос политической дискуссии. С одной стороны, здесь выступают защитники провинций, которые хотят сохранить провинции и коммуны в качестве двух ключевых уровней децентрализованного местного публичного управления. Они опасаются, что прямые выборы советов межкоммунных органов управления, создав еще один настоящий уровень местной власти, рано или поздно приведут к отказу от коммун. С другой – «регионалисты», которые считают, что именно регионы в реформированной системе должны укреплять основные уровни и институциональные структуры политико-административного пространства. Согласно Г.

---

<sup>102</sup> Legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. G.U. n. 81 del 7 aprile 2014.

Маркетти, трудно сказать, по какому дальнейшему сценарию пойдет этот процесс, но вполне реально, что останутся только два уровня территориальных учреждений, которые лучше адаптированы к особенностям и характеристикам итальянского общества в его нынешнем состоянии<sup>103</sup>. Однако, пока не ясен адекватный ему политический процесс.

Дополнительную негативную роль и неопределенность развитию реформационного процесса приносят общеевропейские директивы, связанные с сокращением расходов публичной политики. Под их влиянием, в частности, в рамках действующей легислатуры был предложен проект конституционного закона, направленный на реформирование провинций и исключение их и городов-мегаполисов из конституционного текста (п.1 и 2 ст. 114 главы V Конституции). Он предусматривал дополнительный пункт к ст. 114, согласно которому все вопросы, касающиеся территориальных рамок, функций, форм финансирования и организации управления городов-мегаполисов регулировалась бы на основании общих законов Республики, а сами города-мегаполисы рассматривались как учреждения по управлению метрополисными зонами. Кроме того, как провинции, так и города-мегаполисы лишались бы конституционного статуса учреждений, образующих Республику (ст. 114 Конституции).

Процесс рационализации территорий местных учреждений и их административной реорганизации, по задумке законодателя, должен привести к развитию благоприятных условий для экономического роста путем выработки и принятия целенаправленной политики по распределению территориальных ресурсов, а также оптимизации их территориального устройства посредством пересмотра территориальных и, в частности, коммунальных округов в целях устранения текущего дублирования функций, административного упрощения, эффективности и экономии расходов управления. Однако разнородность муниципальных реалий, как в отношении численности населения, так и в отношении протяженности территории и неадекватность большинства коммун к решению задач конституцион-

---

<sup>103</sup> Marchetti G. Il sistema di governo regionale integrato. Alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti. Giuffrè Editore, 2006.

ной реформы ставит под вопрос реализацию самого принципа субсидиарности в полном объеме. В этой ситуации тяжело достигнуть гарантированности однородности уровня предоставленных базовых услуг в связи с различиями доходной базы отдельных коммун. Следовательно, идет постоянный поиск баланса между потребностями территориального дифференцирования и предоставления публичных услуг на основе специфических потребностей в зависимости от доходов, которыми располагают местные учреждения, и потребностями минимальной унификации и типизации муниципального режима в едином управленческом пространстве областной территории.

Какое бы направление и облик не приняли дальнейшие законодательные изменения, очевидна потребность реорганизации местных учреждений согласно конституционному принципу дифференциации, явно стремление законодателя к проведению территориальной реорганизации на базе учреждений, характеризующихся прямым представительством местных коллективов и их территориальная привязка к коммуна как отражение близости граждан к администрации. С этим перекликается и содержание ст.118 Конституции, закрепляющей прерогативу коммун в исполнении административной функции и принцип дифференцирования как дополнительное условие для эффективной реализации принципа субсидиарности. Вслед за законодательным определением функций коммун следует детальное регулирование их ассоциативных форм взаимодействия, которое представляет собой подтверждение конституционной потребности диверсификации способов осуществления публичных функций с учетом специфики демографических, территориальных и социальных критериев.

**Коммуны и коммунальные округа децентрализации.** Коммуна представляет собой базовое территориальное учреждение, наделенное определенным уровнем административной автономии, деятельность которого посвящена интересам местного сообщества. Коммуна является публичным учреждением в общих целях. Это базовый орган территориальной организации, с компетенцией, распространяющейся на общие административные функции, которые относятся к населению и территории, четко не закрепленные за другими уровнями публичного

управления. Она представляет собой учреждение фундаментальной важности для населенного центра, в котором осуществляется публичная и социальная жизнь проживающих в нем жителей. В п. 1 ст.3 законодательного декрета №267/2000 коммуна определяется как промежуточный уровень между провинцией и областью, представляющий местное сообщество вовне, заботится о его интересах, содействует и координирует его развитие. Коммуны – это наиболее важный территориальный уровень местного самоуправления. Коммуны обладают административными полномочиями в сфере социального обслуживания населения, благоустройства и использования территории, экономического развития. Коммуны курируют муниципальную полицию, здравоохранение, благотворительность. На своей территории коммуна управляет государственными службами, связанными с проведением выборов, учетом населения, актами гражданского состояния, статистикой и призывом на военную службу.

Как отмечалось выше, общее количество коммун в Италии по данным последней переписи населения на 23 февраля 2016 г. составляет 7998. По сравнению с данными 2011 г., когда их число равнялось 8092 со средней численностью населения 7345 жителей, оно слегка уменьшилось в результате процессов спонтанного слияния. Закон № 142 / 1990 был ориентирован на упразднение мелких коммун (ст.16). Данный закон был направлен на более четкое определение функций и оптимального количества населения муниципалитетов, упразднение малочисленных территориальных звеньев, не обладающих достаточными финансовыми средствами и соответствующими службами для решения современных проблем. Положения закона не распространялись на области специального статута, если они противоречили законодательным актам этих областей. Область составляла программу изменения границ и слияния мелких коммун, которая должна обновляться каждые пять лет. Если принимается областной закон о создании новых коммун, в нем должны предусматриваться формы участия населения ранее существовавших коммун в управлении местными делами, а также формы децентрализации деятельности различных служб. Население образуемых коммун не должно быть менее 10.000 жителей. Итальянское государство для стимулирования укрупнения

существующих коммун выделяло административно – территориальным единицам в течение 10 лет дополнительные финансовые средства в случае слияния коммун с населением менее 5 000 жителей. Территория коммуны главного города провинции или коммуны с населением свыше 100 000 жителей для привлечения граждан к участию в местном самоуправлении, осуществлении консультаций и организации управления основными службами подразделяется на округа административной децентрализации. Подобные единицы могут создавать и коммуны с населением от 30 000 жителей до 100 000 жителей.

Органами управления коммуны являются мэр, джунта (орган исполнительной власти) и совет (представительный орган). Количество членов джунты и совета варьируется в зависимости от численности населения коммуны. В отступление от этого принципа к коммуна́м главного города провинций применяются те же правила, что и к коммуна́м с населением свыше 100 000 человек, независимо от их реальной численности (ст. 37 Закона № 267/2000). Что касается органов управления и, в частности, фигуры мэра, то здесь речь идет о феномене функционального раздвоения. Мэр является государственным служащим, отвечающим, в частности, за публичную службу регистрации актов гражданского состояния, и исполнительным органом юридического лица, то есть коммуны, несущим ответственность за исполнение решений ее представительного органа – муниципального совета, избранного всеобщим голосованием.

Коммунальный совет является публичным представительным учреждением в каждой коммуне в областях обычного статута. Согласно положениям конституционного закона от 23 сентября 1993 г. № 2 «Об изменениях и дополнениях к специальным статутам Валле Д’Аоста, Сардинии, Фриули Венеции Джулии и Трентино Альто Адидже»<sup>104</sup> эти правила применяются к областям специального статута в той мере, в которой они сочтут это необходимым. Положения об административных выборах регулируются законодательным декретом № 267/2000<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Legge costituzionale 23 settembre 1993 n. 2. Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle D’Aosta, per la Sardegna, per il Friuli Venezia Giulia e per il Trentino Alto Adige. G. U. 25 settembre n. 226.

<sup>105</sup> Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali. G. U. n. 227 del 28 settembre 2000.

Коммунальный совет включает мэра и советников. Количество советников варьируется в зависимости от численности населения коммуны: от 60 советников в коммунах с населением более 1 000 000 жителей (48 советников после административных выборов 2011 г.) до 16 членов в коммунах с населением свыше 5 000 человек (12 с 2011 г. и до 10 членов в 2014 г.). Длительность мандата советников составляет 5 лет. Состав джунты определяется соответствующим советом с учетом расстановки политических сил в представительном органе. В состав джунты входят председатель и ассессоры, курирующие определенные сферы управления. Срок полномочий исполнительного органа соответствует сроку полномочий совета.

В Италии действует система, которая характеризуется программной и политической однородностью между главой исполнительной власти и большинством совета а также неразрывностью и взаимосвязанностью срока мандата двух важных органов местного самоуправления – совета и мэра (досрочное прекращение одного определяет прекращение другого, при сохранении за советом функций выработки административно-политического курса и контроля).

Закон от 25 марта 1993 г. № 81 «О прямых выборах мэра, президента провинции, коммунального совета и провинциального совета», включенный впоследствии в закон № 267/2000, определяет порядок выборов мэра и коммунального совета. В законе установлены три разных способа избрания мэра для коммун до 15000 жителей, для коммун свыше 15 000 жителей (ст. 72 – 73) и для провинций (ст. 74 – 75). В коммунах до 15 000 жителей (ст. 71) применяется система, предусматривающая выборы мэра в едином туре голосования, одновременно с избранием совета, для которого применяется мажоритарная система. Для совета используется пропорциональная система с возможной премией для большинства. Предоставляя мэру и совету прямую демократическую легитимность, Закон № 81/1993 вводит «двуглавую» систему местного управления, основанную на критериях равного распределения ролей. Следовательно, закон устанавливает систему, которая характеризуется программной и политической однородностью между главой исполнительной власти и большинством совета и неразрывностью и взаимосвязанностью срока

мандата двух важных органов местного самоуправления – совета и мэра (досрочное прекращение одного определяет прекращение другого, при сохранении за советом функций выработки административно-политического курса и контроля). Этому «гибридному механизму» юристы до сих пор не могут дать четкое определение, предпочитая называть его «особым» и «компромиссным»<sup>106</sup>.

Характерными особенностями такого режима прямых выборов мэра является:

– ограничение его переизбрания двумя мандатами; в отношении состава исполнительных органов – ассессоры назначаются президентом и не являются членами совета (по крайней мере, в коммунах, превышающих 15000 жителей);

– исполнительные полномочия принадлежат джунте (за исключением четко закрепленных за мэром полномочий);

– совет избирается вместе с мэром согласно системе, которая гарантирует мэру существенное большинство; совет может выразить недоверие мэру, который в данном случае складывает свои полномочия, и назначаются досрочные выборы обоих органов;

– мэр может, объявляя о своей отставке, определить роспуск совета, досрочные выборы назначаются как по решению совета, так и по решению мэра.

В данной системе усиливается роль мэра, ему предоставляются полномочия назначения, а также отзыва ассессоров и функции представительства коммуны в учреждениях, предприятиях и институтах. Также за советом, лишенным какой бы то ни было роли в отношении назначения и отзыва ассессоров, признаются задачи по выработке и принятию общего курса управления в начале срока мандата. Был пересмотрен состав джунты, которая даже в крупных коммунах не должна превышать количества восьми ассессоров. Закон устанавливает четкие ограничения для нахождения одних и тех же лиц в местной исполнительной власти, препятствуя третьему переизбранию или назначению более 2-х сроков подряд на должность мэра или ассессора. Действительно, система органов

---

<sup>106</sup> Vandelli L. Il sistema delle autonomie locali. Il Mulino. Bologna, 2014.

коммунального самоуправления, применяемая в Италии с 1993 г., относится к уникальной модели с монархической тенденцией, характеризующейся сбалансированной функцией выработки общего курса и контроля во главе с советом. По сути, итальянская система представляет на сегодня две модели, характеризующиеся как биполярная система, которая предоставляет мэру и совету прямую инвестицию и одновременно мэру полномочия назначать и отзывать джунту.

В ходе реформ местного самоуправления 1990-х гг. был установлен единый универсальный критерий разграничения компетенции между представительными и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления как выражение принципа народовластия и исчерпывающий перечень компетенции представительных органов. Данный критерий четко определен в законодательстве Италии по функциональному признаку: представительная власть вырабатывает и задает общий административно-политический курс местного самоуправления, формулирует общие правила по вопросам местного значения, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а исполнительно-распорядительная власть обеспечивает их проведение в жизнь. Причем перечень компетенций представительного органа представлен как исчерпывающий, эксклюзивный и неизменный. Этим в полной мере обеспечивается баланс полномочий, нормальное взаимодействие и сотрудничество всех ветвей муниципального уровня публичной власти, что положительно отражается на результатах совместной деятельности органов местного самоуправления каждого муниципального образования страны.

**Муниципалитеты как округа коммунальной децентрализации.** Как синоним коммуны в итальянском обиходе иногда используется термин *municipio* «муниципалитет» и *municipalita* «муниципальность», подразумеваемые как совокупность коммунальных органов. В Законе № 267/2000 этот термин означает форму дальнейшей коммунальной децентрализации, отличную от коммунальных округов и типичную для коммун, созданных в результате слияния. Закон № 267/2000 не применяется к областям специального статута (автономные области

Сардиния, Сицилия, Валле Д'Аоста, Трентино Альто Адидже и Фриули Венеция Джулия), наделенным законодательной функцией, регламентирующей, в частности, организационное устройство местных учреждений.

Округа коммунальной децентрализации в итальянском устройстве представляют собой органы участия и опроса в управлении базовыми службами, а также исполняют делегированные функции. Они создаются коммуной и наделены административной компетенцией в отношении части ее территории, включающую один или несколько граничащих кварталов или смежные населенные пункты<sup>107</sup>. Отдельные коммунальные статуты дали свои названия этим административным организациям. Так, например, они получили наименование муниципалитетов Рима, Милана, Генуи, Бари и муниципальностей в Венеции и Неаполе, а также кварталов в Болонье и Флоренции. Коммунальные округа не обладают статусом местных публичных учреждений, так как лишены характеристик юридического лица публичного права. Они являются органами коммуны, наделены определенной правосубъектностью публичного организма. Определение форм децентрализации – задача коммунальных статутов. Первоначально ст. 17 законодательного декрета № 267/2000 г. предусматривала, что коммуны с численностью населения свыше 100 000 жителей должны создавать на своей территории округа децентрализации для «участия, консультирования и управления собственными службами, а также выполнения функций, делегированных коммуной». На основании закона № 42/2010 «О конверсии в закон законодательного декрета от 25 января 2010, содержащего неотложные меры в отношении местных учреждений и областей»<sup>108</sup>, а также положения о сдерживании расходов публичной политики для коммун с численностью населения, превышающей 250 000 жителей, была предусмотрена обязательная внутрикоммунальная децентрализация, в то время как она является факультативной обязанностью для коммун с населением от 100 000 до 250 000 жителей. Были сделаны исключения для коммун, численность которых превышает 300 000 жителей. В них коммунальный статут может преду-

---

<sup>107</sup> Vandelli L. Il sistema delle autonomie locali. Il Mulino. Bologna, 2014.

<sup>108</sup> Legge n. 42 del 26 marzo 2010. Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 25 gennaio 2010 n. 2 recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni. G.U. n. 72 del 27 marzo 2010.

считать дополнительные усиленные формы децентрализации. Коммунальная децентрализация – это ответ на необходимость реорганизации отношений между центром и периферией на основе эффективности административной деятельности и дальнейшего распространения партисипативной демократии, насущно ощущаемой в крупных городах.

Статутом могут предусматриваться более сложные формы децентрализации функций, а также организационные и функциональные формы автономии, затрагивающие местные органы, их статус и формы избрания и назначения на должности. Округа были введены в итальянское устройство в 1976 г. как ответ на предложение по децентрализации со стороны «советов кварталов» – спонтанных организаций, возникших в начале 1970-х гг. Они регулируются ст. 13 закона от 8 июня 1990 г. № 142 «Об устройстве местных автономий» и ст. 17 Законодательного декрета № 267/2000 г. В указанных документах устанавливаются только общие принципы, а коммунальные и провинциальные статуты и регламенты детализируют организацию и функции округов децентрализации.

Органы округов децентрализации были предусмотрены в законе № 278/1976 «Нормы, касающиеся децентрализации и участия граждан в муниципальной администрации», и ими являются совет округа и президент совета<sup>109</sup>. Как правило, статуты и регламенты отдельных коммун, регулируя организацию округов, сохраняли органы, предусмотренные законом № 278/1976: совет округа, избираемый гражданами, проживающими в округе, и президента совета, избираемого в отдельных коммунах (как, например, в Турине) из числа советников или как, например, в Риме – избираемого напрямую жителями. Отдельные коммуны, кроме того, предусмотрели промежуточный коллегиальный орган, похожий на коммунальную джунту. В Риме, например, этот орган получил название джунты муниципалитета, а его члены, за исключением президента совета – получили наименование ассессоров. В Турине, напротив, окружная джунта состоит из президента окружного совета и координаторов постоянных рабочих комиссий совета. Мэр

---

<sup>109</sup> Legge n. 276 del 8 aprile 1976. Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune. G.U. n. 133 del 20 maggio 1976.

после предварительной консультации с префектом может делегировать функции официального лица правительства, за исключением издания чрезвычайных и срочных распоряжений, президенту окружного совета. Только там, где не создаются органы коммунальной децентрализации, мэр может осуществлять делегирование коммунальному советнику для исполнения функций в кварталах. Функции, закрепленные за округами коммунальной децентрализации, варьируются от коммуны к коммуне. Так, например, в Риме это демографические службы; социальные службы и социальная опека; школьные и общеобразовательные услуги; культурные мероприятия; спортивные и восстановительные мероприятия; службы городского обслуживания; управление коммунального имущества и регулирование частного строительства, инициативы экономического развития в сфере ремесел и коммерции; функции городской полиции в рамках компетенции, устанавливаемой муниципальной полицией Рима.

**Провинции.** В последнее время провинция подверглась наиболее существенным изменениям по сравнению со своей изначальной конфигурацией, и вокруг этого местного учреждения велась наиболее острая политическая дискуссия. Первоначально, в отличие от коммуны, провинции были созданы не как публичные учреждения в общих целях, а как учреждения со специфическими и ограниченными задачами в контексте периферийной надкоммунальной и, по сути, государственной администрации, управляемой префектом. По своей природе этот институт больше является проявлением децентрализации государственного администрирования (управления), нежели выражение самоуправления. Однако институциональная двойственность провинций – константная отличительная характеристика их административной истории. Провинции представляют собой наиболее яркое проявление централистской административной системы, типичной для наполеоновской модели. Многократно подчеркивался их «искусственный» характер по сравнению с коммунами, непосредственно связанными с естественно исторически сложившимися местными сообществами. Провинции были созданы для упрощения выполнения административных функций в отдельных территориальных округах. Это подтверждает само название, которое берет свои корни из лат.

pro-victae в отношении территорий, аннексированных римской империей. Граждане этих территорий не обладали равными правами с римлянами, что и послужило первопричиной той маргинальной роли, которую провинции получили позднее в системе итальянской публичной администрации. Определение территориальных рамок провинций исходило не столько из потребностей администрируемого населения и исторических и культурных интересов той или иной местности, как это было характерно для коммун, сколько из потребностей функциональной реконструкции центрального административного аппарата государства. Модель итальянского административного устройства была очень похожа на французскую, основанную на бюрократической децентрализации, во главе которой стоял префект (как арбитр местной административной жизни) с сильными полномочиями управления и контроля. Для этой модели было характерно разделение провинций на районы, префектуры и мандаменти (административные округа на надкоммунальном уровне, промежуточное звено между районом и коммунной, выполнявшее административные и юрисдикционные функции с 1865 по 1923 г.). На момент создания Королевства Италии существовало 59 провинций, 76 после Первой мировой войны и 83 после издания законодательного декрета № 1 от 2 января 1927 г.<sup>110</sup>.

До создания областей они представляли собой высший административно - политический уровень местных учреждений. С появлением областей картина меняется, и провинции теряют ту институциональную роль, которую они занимали в контексте местного управления и самоуправления. Провинции, как и коммуны рассматривались как территориальные единицы «государственного и областного деления» (ст. 129 Конституции Италии в версии 1948 г.). Территории провинций могли подразделяться «на округа с исключительно административными функциями для последующей децентрализации». Областная компетенция была гораздо шире, чем провинциальная, а кроме того, области наделялись законодательной функцией и, следовательно, осуществляли регулирование, имеющее прямой эффект в отношении провинций. С этой точки зрения их институциональная субор-

---

<sup>110</sup> Pinto F. Diritto degli enti locali. Torino. Giapichelli, 2016.

динация казалась очевидной. Области не давали роста провинциальной автономии и можно говорить о проявлении так называемого регионального централизма с характерной ограниченной передачей компетенции от областей провинциям и недостаточностью функций, передаваемых провинциям государством. Области рассматривались как приоритетное звено в сфере программирования и управления; провинции трактовались как промежуточный уровень программирования, гарантирующий осуществление общих направлений, разработанных областью, в коммунах с учетом их разнообразных потребностей; коммуны играли роль основного распределителя услуг, адресата регионального программирования, первичного представителя интересов местных территориальных коллективов<sup>111</sup>. В некоторых областях специального статуса присутствовала специфика административно-территориального устройства. В области Валле Д'Аоста статут не предусматривал провинциальное звено. На острове Сицилия вместо провинций были созданы свободные общества коммун – факультативные нетерриториальные организации, решающие задачи общего характера и обладающие административной и финансовой автономией (ст.15 статута). В области Трентино-Альто Адидже провинции Тренто и Больцано провинции обладают законодательной функцией (ст. 8). Провинции осуществляли административные полномочия в отношении нескольких коммун или их территориальных подразделений, а также всей своей территории. Провинциальный совет помимо выполнения своих обычных функций координировал и деятельность межкоммунальных объединений (союзов и консорциумов коммун) на своей территории. На основании соответствующих программ провинция координировала деятельность коммун и самостоятельно действовала в области экономики, производства, коммерции и туризма, а также социальной, культурной и спортивной сфере. В перечень предметов ведения провинции входили: охрана окружающей среды, природного слоя почвы, флоры, фауны, естественных парков и заповедников, предотвращение стихийных бедствий; использование гидро – и энергоресурсов, культурных ценностей; транспортная и

---

<sup>111</sup> Васильева Т. А. Реформы местного самоуправления в Италии // Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М.: ИНИОН РАН, 1993.

дорожная сеть; охота и рыбная ловля во внутренних водах; переработка отходов; санитарные службы; гигиена и профилактика; среднее, художественное и профессионально-техническое образование, если это предусмотрено государственными или областными законами; административно-техническое содействие местным органам и сбор информации. Провинция играла важную роль в программировании. Ей предписывалось собирать и координировать предложения коммун в области экономической деятельности, развития территории и охраны природы области; участие в разработке областных планов и программ развития; на основании этих планов принятие собственных многолетних планов по секторам и плана развития территории (зонирование, районы размещения естественных парков и заповедников, проведение работ по восстановлению плодородного слоя почвы и водных ресурсов, размещение инфраструктур и коммуникаций). Образованные провинции не должны были иметь менее 200 000 населения. Для более эффективной деятельности учреждений, служб, привлечения граждан к управлению провинции могли создавать на своей территории административные округа. Провинции также обладали собственным статутом, принимаемым соответствующим местным советом, в котором определялась структура служб и учреждений, формы сотрудничества провинций и коммун, участия населения в местном управлении, формы децентрализации, порядок доступа граждан к информации и административным актам. Перечень провинций, входящих в состав области, содержался в областном статуте. Изменение границ провинций в пределах территории области производилось по инициативе коммун после проведения консультаций с областным советом путем принятия обычного закона национального парламента (ст. 133 Конституции).

Принятие закона о местных автономиях в 1990 г. явилось важным элементом реформы государственных институтов. Оставляя неизменной систему органов, предусмотренную Основным законом, итальянские законодатели сосредоточили свое внимание на разработке оптимальной модели организации и функционирования каждого звена, на наиболее эффективной и стабильной системе связей между органами. Однако показателем определенной маргинальности провинции

является тот факт, что Закон № 142 от 1990 г., обозначивший процесс реформы местных учреждений, в отношении провинций ограничивался лишь небольшими изменениями, касающимися их статуса и функций. Разница по сравнению с коммуной была значительная: с одной стороны, коммуна получает свое окончательное закрепление как учреждение в общих целях, призванное защищать интересы, относящиеся к администрируемой территории, с другой – мы видим провинцию с ограниченным кругом компетенции, лишенной комплексных инструментов для решения проблем территории. Закон содержал четкий перечень предметов компетенции провинций (ст. 14, 15), в то время как для коммуны подчеркивается роль учреждения, которому принадлежат «все административные функции, которые относятся к населению и коммунальной территории» (ст. 9).

В начале 1990-х гг. провинции вновь укрепляют свою роль в рамках более широких процессов, связанных с масштабной реформой местного самоуправления. Закон № 81 от 1993 г. «О прямых выборах мэров, президентов коммунальных и провинциальных советов» по аналогии с коммуной распространяет на провинцию систему прямых выборов, хотя и с запретом панаширования<sup>112</sup>. Президенты провинций получают прямую народную легитимацию, и тем самым укрепляется их правовой статус. Это создает определенный политический дисбаланс, так как области продолжают избираться, по сути, традиционными способами (непрямых выборов), а президенты провинций с их усиленной представительной функцией становятся их политическими конкурентами. На фоне усиления своей политической роли президенты провинций начинают выдвигать требования о признании дополнительной компетенции и радикального пересмотра роли провинций в системе местных учреждений. Именно в этот период дискуссия о создании так называемых территорий широкой зоны как новой формы межобщинного объединения постепенно отходит на второй план, и провинции вновь оказываются в центре политической дискуссии. Провинция рассматривается одновременно как

---

<sup>112</sup> Legge 25 marzo 1993, n. 81. Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale. Supplemento ordinario alla G. U. n. 72 del 27 marzo 1993.

учреждение, предназначенное для управления и координирования в межкоммунальной сфере, и как элемент территориальной областной децентрализации. Эволюционный момент в развитии провинций представлял собой закон № 265/1999 «Положения, касающиеся автономии и устройства местных учреждений»<sup>113</sup>. Его можно обозначить как окончательную положительную попытку трансформации провинций. Провинциям были переданы «административные функции провинциальной значимости, относящиеся к широкой межкоммунальной зоне и всей провинциальной территории». Меняется их институциональное положение: провинции приближены по значимости к коммунам и характеризуются как учреждения, преследующие общие публичные цели «широкой зоны». В дальнейшем был принят законодательный декрет № 267/2000 г., в ст. 3 которого закреплялось, что «местные сообщества, организованные в коммуны и провинции, являются автономными учреждениями», а «провинция – промежуточным учреждением между коммуной и областью, представляющим местное сообщество, заботящимся о его интересах и координирующим его развитие». Институциональная роль провинций усиливалась также благодаря принципу вертикальной субсидиарности, получившему конституционное закрепление. Добавим сюда и новую конституционную формулировку главы V Конституции 2001 г., которая ставит провинции на один институциональный уровень с коммунами, областями и государством (ст. 114) как образующий Республику элемент. Но, несмотря на весь потенциал данных нормативных положений для развития провинции, они так и не привели к качественному сдвигу в общей институциональной картине. Причиной этому стало их бездействие в плане административно-политического развития местного территориального устройства, в органических секторах собственной предметной компетенции, а также в социальной сфере.

Все это привело к дискуссии о постепенном упразднении провинций. Однако упразднение провинций потребовало бы внесения изменений в конституци-

---

<sup>113</sup> Legge 3 agosto 1999, n. 265. Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, N. 142. (G.U. n. 183 del 6 agosto 1999, s.o. n. 149/L).

онный текст, что было нереально осуществить в короткие сроки, совпадающие кроме того с окончанием legislatury. Поэтому было принято решение в пользу изменения их функций, без затрагивая при этом существование самого института. Начиная с принятия закона № 214/2011<sup>114</sup>, был запущен дальнейший законодательный процесс их реформирования. Указанный закон квалифицирует провинции как функциональные учреждения широкой гаммы. В п. 14 ст. 23 содержались положения, выхолащивающие традиционно осуществляемые ими функции, и была предусмотрена их одновременная передача коммунам. Позднее был принят законодательный декрет № 95/2012, ст. 23 закона, который определяет новые задачи провинции, предоставляя ей исключительные функции «управления и координации деятельности коммун в сферах и рамках, установленных государственными или областными законами, в соответствии с предоставленной компетенцией»<sup>115</sup>. Ст. 18 предусматривала роспуск отдельных провинций: Рима, Турина, Милана, Венеции, Генуи, Болоньи, Флоренции, Бари, Неаполя и Реджио Калабрия, устанавливая одновременно с датой их роспуска – 1 января 2014 г. – создание соответствующих городов-мегаполисов. Если в предыдущем законе возникал вопрос о взаимной альтернативности городов-мегаполисов и провинций, представленных в общей категории учреждений так называемой «широкой гаммы второго уровня», то в новом законе эта трактовка исчезла<sup>116</sup>. Ст. 17 и 18 законодательного декрета закрепляла провинции как учреждения широкой зоны, подчеркивая ее роль как связки между коммунами, составляющими ее территорию<sup>117</sup>. Провинция стала рассматриваться не как представительное учреждение территориального сообщества, а как учреждение второго уровня. Здесь мы видим некие не лишённые противоречий элементы. В ст. 17 перечислялись функции провинции, перекликающиеся с фундаментальными функциями коммун, детализированных в ст. 19 законодательного декрета № 95/2012 г. Эти функции не ограничивались програм-

---

<sup>114</sup> Legge 22 dicembre 2011 n. 214. Conversione in legge con modificazioni del decreto. Lege 6 dicembre 2011 n. 201: Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici. G.U. n. 300 del 27 dicembre 2011.

<sup>115</sup> Там же.

<sup>116</sup> Pizzetti F. La nuova normativa in materia di enti territoriali: una grande riforma. URL: <http://www.rivista.it>. (дата обращения 15 июня 2017).

<sup>117</sup> Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95. Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini. G.U. 14/8/2012, n.189.

мированием и координированием, а признавали за провинции также функции управления. С другой стороны, то обстоятельство, что провинции были подвергнуты реорганизации согласно демографическим и территориальным критериям (определяемым на основе постановления Совета Министров от 20.07.2012), подчеркивало желание правительства рассматривать провинции как часть административно-территориального государственного устройства<sup>118</sup>. Здесь необходимо добавить, что определение данных территориальных критериев можно считать нарушением конституционных положений п. 1 ст. 133 Конституции, согласно которой инициатива по изменению территориальных рамок провинций должна исходить снизу от коммун. В этом смысле кажется обоснованной аргументация Конституционного суда в постановлении № 220/2013 относительно того, что содержащиеся в п. 1 ст. 133 Конституции положения изменения территориальных округов не могут реализовываться при помощи политических решений, навязанных сверху, а должны быть результатом инициативы, исходящей от заинтересованного населения.

Это также можно рассматривать как опровержение тезиса о паритетном уравнивании перечисленных в новой редакции ст. 114 территориальных учреждений, образующих Республику. Провинция получает новый статус, который не характеризуется прямой связью с населением и территорией, в отличие от учреждений, получающих непосредственную легитимацию от территориальных коллективов. За провинциями закреплялась задача по координированию функций, относящихся к отдельным коммунальным сферам (урбанистика и транспорт), и по выполнению отдельных функций в надкоммунальной сфере (отходы, дороги, школьное строительство). Речь шла о функциях, которые провинции исполняли как коммунальные референты.

В этой нормативной картине коммуны рассматривались как представительные, а провинции как функциональные учреждения. Эта интерпретация соответствует квалификации провинций как учреждений второго уровня с непрямым из-

---

<sup>118</sup> Antonini L. Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell'uniformità versus logica della responsabilità // Astrid Rassegna 2014. n. 8.

бранием руководящих органов<sup>119</sup>. Принятый далее закон № 56/2014 делает первую после принятия изменений к главе V Конституции попытку, предпринятую на уровне обычного законодательного проведения системной реформы территориального устройства местных учреждений. Принятие этого закона означает глубокую трансформацию самой институционно-политической природы провинции. Закон № 56/2014 перекраивает в сторону уменьшения фундаментальные функции провинций и, по сути, лишает их характера прямого представительства (были отменены прямые выборы президентов провинций в областях обычного статута). Согласно Д. Соричелли<sup>120</sup>, это является нарушением конституционных принципов автономии, закрепленных в ст. 1, 5 и 114 Конституции, а также основных параметров, изложенных в европейской хартии местного самоуправления и принципа горизонтальной субсидиарности, упоминание о котором есть в п. 1 ст. 118 Конституции. По мнению Ф. Бассанини положения, касающиеся отмены прямого избрания органов новой провинции, вызвали бурную дискуссию в доктрине и открытую конфронтацию между сторонниками квалификации провинции как представительного территориального учреждения, органы которой должны избираться напрямую, и их противниками, согласно позиции которых непрямого инвеститура соответствует задачам и функциям, традиционно исполняемым провинциями, и не нарушает демократических принципов публичного управления<sup>121</sup>. Дальнейшую неопределенность картине добавил проект конституционного закона, предлагающий исключение провинций из конституционного перечня территориальных автономных учреждений, образующих Республику Италии согласно ст. 114 Конституции. Предложенный проект предусматривал регулирование функций и форм финансирования учреждений широкой зоны в рамках государственной законодательной компетенции.

---

<sup>119</sup> Pizzetti F. La nuova normativa in materia di enti territoriali: una grande riforma. Rivista AIC. URL: <http://www.rivista.it>. (дата обращения 15 июня 2017).

<sup>120</sup> Soricelli G. Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali // Istituzioni del federalism. 2002. Fasc. 5. P. 843.

<sup>121</sup> Bassanini F. Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province // Astrid Rassegna. 2013. n. 19.

По мнению С. Луиджино, издание закона № 56/2014 было продиктовано поспешной логикой и презумпцией того, что реформа местных автономий может быть основана прежде всего на упразднении провинций, создании городов-мегаполисов, реорганизации союзов коммун и слиянии коммун, нежели на основе взвешенного подхода на базе создания провинции нового типа и более объективной оценке областной политической системы в рамках нового институционального устройства<sup>122</sup>. По мнению А. Поджи, закон № 56 содержит ряд проблемных пунктов, один из которых связан с противоречием между его амбициозным замыслом и потребностями рационального пересмотра территориального административного устройства в соответствии конституционными положениями. Вместе с тем, его, несомненно, положительным моментом является законодательная детализация городов-мегаполисов и территорий широкой гаммы. По мнению А. Феррара закон № 56 носит противоречивый характер: с одной стороны, с его помощью был запущен процесс конституционного пересмотра и упразднения провинций, с другой – в рамках обычного законодательства было положено начало их трансформации в избираемые учреждения второго уровня. Именно тот факт, что в последние два – три года быстро менялись различные сценарии реформы провинций (выхолащивание их полномочий, сокращение общего числа, трансформация в избираемые учреждения второго уровня, упразднение, дифференцирование субъектов, полномочий и функций территорий т.н. широкой зоны) говорит о низком качестве законопроектной работы и делает все более запутанной нормативную картину управления межкоммунальными зонами или т.н. территориями широкой гаммы<sup>123</sup>. Согласно Ф. Джильони, такая важная задача, как организационный пересмотр территориального административного устройства была продиктована целями сокращения расходов, и поэтому данная реформа кажется сомнительной как в своих методах, так и способности достижения поставленных целей. Культурная матрица этой реформы носит, прежде всего, финансовый ха-

---

<sup>122</sup> Modifiche territoriali fusion ed istituzione di comuni. Il commune tra vecchia e nuova governance in Italia e in Europa. Url.: <http://studiocataldi.it> (дата обращения 20.11.2017)

<sup>123</sup> Ferrara A. Una pericolosa rottamazione istituzionale. //URL.:<http://www.federalismi.it>. 8 gennaio 2014 (дата обращения 20.11.2017).

ракти. Это в свою очередь, объясняется тем, что процесс реформирования местных учреждений рассматривался в привязке к общему экономико-финансовому контексту Италии, внешний долг которой составляет 132 % от ВВП, что определяет замедленный рост потребления и снижение уровня экономического благосостояния населения.<sup>124</sup>

В этой запутанной нормативной картине, согласно Л. Ванделли в ходе дальнейшей реализации положений закона № 56/2014 в областных законах получили закрепление несколько сценариев развития, связанных с деятельности самих акторов межкоммунального сотрудничества:

А) первый связан с укреплением роли областного уровня в развитии межкоммунального пространства. Областям предоставляется весь комплекс функций координирования, закрепленный до этого за провинциям, не относящейся к категории фундаментальных функций согласно закону № 56/2014; (как, например, это происходит в области Венето);

Б) другой вариант предусматривает сохранение, насколько это возможно, важной управленческой роли во главе провинций, как это, например, закреплено в статуте области Тоскана. Провинции оказывают функции по координированию и поддержке в отношении коммун и их ассоциативных форм. Можно отметить также частичное усиление их управленческой роли в отдельных сферах, например дорожной сети и школьного строительства.

С) попытки создания новых образований так называемой широкой зоны, в рамках которых объединены несколько провинциальных территорий. Перспектива такого плана наиболее ярко отражена в областных законах области Эмилии Романьи, Ломбардии и Пьемонта.

Процесс реорганизации провинций и создания образований широкой зоны был продиктован необходимостью создания учреждения, осуществляющего функции межкоммунального координирования и программирования. Однако

---

<sup>124</sup> Giglioni F. La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche. URL.:<http://federalism.it>. 1 gennaio 2014. (дата обращения 20.11.2017).

провинция, которая, казалось бы по своей природе, была наиболее пригодным инструментом для реализации этих целей, видится пока недостаточно адекватной для этих целей.

**Города-мегаполисы.** Согласно Л. Ванделли возобновившийся в последнее время интерес законодателей Италии к городским агломерациям связан с новыми требованиями проведения публичной финансовой политики в рамках “spending review” («сокращение расходов»), направленной на выполнение общеевропейских обязательств по выравниванию бюджета<sup>125</sup>. Во многих европейских странах уже накоплен солидный опыт создания городов-мегаполисов и несмотря на различия применяемых моделей, общим моментом является поиск оптимальной формы управления. В Италии создание городов-мегаполисов сопровождалось активной политической дискуссией, которая в итоге привела к противоречивым результатам и, по сути, к провалу самой модели, предусмотренной как в Едином сводном тексте законов о местных учреждениях 2000 г., так и в Конституции. Причины этого были различными, попытаемся их проанализировать.

Создание городов-мегаполисов в Италии проходило в два этапа: первым этапом стало принятие закона № 142/1990<sup>126</sup> и законодательного декрета № 267/2000 г.<sup>127</sup>, который на сегодняшний день представляет собой действующее кодифицированное законодательство, регулирующие основные аспекты жизнедеятельности местного самоуправления, а вторым этапом – принятие Закона № 56 от 7 апреля 2104 г. Первое законодательное упоминание о городах-мегаполисах мы находим в Законе № 142 от 8 июня 1990 г., принятого в рамках крупномасштабной реформы местного самоуправления. Символическим моментом, завершившим десятилетие реформы, начатой с Закона № 142/1990, стало принятие законодательного декрета № 267 от 18 августа 2000 г. В него вошли положения закона № 142/1990, регулирующие сферы деятельности городов-мегаполисов (ст. 22, 23, 24, 25, 26), порядок определения территориальных пределов мегаполисной

---

<sup>125</sup> Vandelli L. Le aree metropolitane // Istituzioni del federalismo. 2000. Fasc. 2 (aprile). 327 ss.

<sup>126</sup> Legge 8 giugno 1990. n. 142. Ordinamento delle autonomie locali. (GU n. 135 del 12-6-1990 – Suppl. Ordinario n. 42).

<sup>127</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2000. n. 267. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999. N 265. (G.U. n. 227 del 28 settembre 2000, s.o. n. 162/L).

зоны (ст. 22) и процесс их создания (ст. 23). Законодательный декрет № 267/2000 г. не содержал определения мегаполисной зоны<sup>128</sup>. Он ограничивался лишь упоминанием того, какие территориальные образования могут считаться таковыми. Для более эффективного управления крупными городами законодательно было предусмотрено создание особых самоуправляющихся единиц – метрополисных зон (*aree metropolitane*), в состав которых должны были входить два уровня местного самоуправления: городской, сосредоточенный в городах-мегаполисах, и коммунальный, относящийся к коммунаам, входящим в состав мегаполисной зоны. Коммуны, входящие в них, получили статус городов-мегаполисов. Ст. 22 Единого сводного текста № 267/2000 предусматривала, что отдельные городские зоны, характеризующиеся сильным взаимодействием с близлежащей территорией, рассматриваются как метрополисные. В ст. 17 упоминаются метрополисные зоны, а в ст. 18 – города-мегаполисы. Для девяти мегаполисов решение было принято на национальном уровне: коммуны на этих территориях были обязаны создать межмуниципальный орган управления, делегировав ему определенные полномочия. Коммуны, входящие в остальные агломерации, получили право создавать подобные объединения на добровольной основе. В законе были обозначены девять «пилотных» мегаполисных зон: Турин, Милан, Венеция, Генуя, Болонья, Флоренция, Рим, Бари и Неаполь. В 2009 г. к перечню была добавлена метрополисная зона Реджио Калабрия, которая в действительности была лишь первым шагом для формирования более широкой зоны, которая включала также и территорию Мессины. В перечне не фигурирует зона вокруг Рима, которая регулируется отдельными положениями о статусе столичного города, предусмотренными в ст. 24 Закона № 42/2009<sup>129</sup>. По сути, при первом прочтении Закона № 267/2000 перечень метрополисных зон кажется слишком неоднородным. В нем объединены территории как с численностью населения от одного млн. жителей, так и гораздо более скромные по размерам зоны. Так, например, в исследованиях Censis (Центра ис-

---

<sup>128</sup> Никитина В.М., Пешин Н.Л. Проблемы правового регулирования развития городов-мегаполисов в Италии и России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 50- 57.

<sup>129</sup> Legge 5 maggio 2009. n. 42. Delega al Governo in material di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. G.U. n. 103 del 6 maggio 2009.

следований социальных инвестиций)<sup>130</sup> итальянских агломераций, проведенном до принятия Единого сводного текста, предлагалось создание 4-х метрополисных зон: Рима, Милана (Ломбардии), Неаполя и Турина. Эти же исследования выявили, что для остальных восьми метрополисных зон это привело бы к серьезным проблемам их реализации. В системе, предложенной Censis, в коммунах, включенных в эту систему, проживают 16,2 млн человек, что составляет 28,1 % от общенационального показателя. Эта квота выросла бы до 30 %, если бы сюда добавилась зона Таранто, которая, согласно тем же исследованиям Censis, находится на грани классификации метрополисной зоны. Речь идет, таким образом, о разных территориях, которые охватывают каждого третьего жителя Италии, но представляют собой неоднородный тренд развития.

К компетенции органов самоуправления метрополисной зоны относились вопросы территориального планирования города-мегаполиса, организация транспортного сообщения, водопользование, распределение энергии, охрана природных и культурных ценностей, утилизация отходов, а также деятельность служб, связанных с развитием экономики города-мегаполиса. В п. 2 ст. 17 Закона предусматривалось, что областям принадлежит фундаментальная роль в процессе определения территориальных рамок каждой конкретной метрополисной зоны. Области должны были по собственной инициативе начать процесс создания городов-мегаполисов, учитывая мнение заинтересованных коммун, в течение одного года с момента вступления Закона в силу. В п. 1 ст. 21 устанавливалось, что в течение двух лет с момента вступления в силу этого закона правительство обязано издать соответствующие законодательные декреты о создании метрополисных зон по предложению заинтересованных областей, однако эта формулировка была впоследствии изменена законом № 265/1999<sup>131</sup> и стала факультативной.

Новый уровень территориального управления постепенно получал все более четкие очертания в общих государственных законах. В отношении процедуры образования метрополисной зоны, согласно п. 2 ст. 22 Закона № 267/2000 преду-

---

<sup>130</sup> Censis. URL <http://censis.it>. (дата обращения 3 марта 2017).

<sup>131</sup> Legge n. 265 del 3 agosto 1999. Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990 n. 142. G.U. n. 183 del 6 agosto 1999.

сма тривалось, что область на основе предложения заинтересованных местных учреждений в течение 180 дней после подачи приступает к территориальной разметке метрополисной зоны, а в случае неисполнения этой обязанности предусматривалась «замещающая» функция правительства по определению границ территории метрополисной зоны<sup>132</sup>. После установления границы метрополисной зоны и определения входящих в нее коммун, города-мегаполисы создавались согласно процедуре, предусмотренной ст. 23 Закона № 267/2000. Содержащийся в нем порядок создания нового учреждения, был разделен на несколько этапов:

а) разработка проекта устава города-мегаполиса со стороны заинтересованных коммун (через соответствующие советы), устанавливающего границы территории, организацию, внутреннюю систему управления и функции мегаполиса;

б) принятие проекта устава ассамблеей органов местного самоуправления;

в) вынесение предложения о создании города-мегаполиса на местный референдум на территории коммун в течение 190 дней с момента одобрения проекта устава ассамблеей;

г) принятие предложения о создании города-мегаполиса на основании положительного результата голосования (50 % от общего числа голосов жителей заинтересованных коммун и отдельно – 50 % жителей так называемой головной коммуны – административного центра города-мегаполиса);

д) внесение в одну из палат парламента проекта закона о создании города-мегаполиса и утверждение его устава – в течение 90 дней с момента проведения местного референдума в случае принятия положительного решения;

е) окончательное утверждение статуса города-мегаполиса законом страны<sup>133</sup>.

После создания города-мегаполиса к нему должна была перейти часть (предусмотренных уставом) государственных функций области, то есть осуществлялась дальнейшая административная децентрализация областных полно-

---

<sup>132</sup> Carpino R. Testo unico degli Enti Locali commentato. Maggioli. 2012. P. 68.

<sup>133</sup> Никитина В.М., Пешин Н.Л. Проблемы правового регулирования развития городов-мегаполисов в Италии и России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. с. 50 - 57.

мочий. Кроме того, п. 2 ст. 26 законодательного декрета № 267/2000 устанавливал, что законом об образовании городов-мегаполисов «определяются сроки для передачи со стороны областей задач и административных функций на основе принципов, определенных в п. 3 ст. 4 Закона № 59 от 15 марта 1997 г.».

В настоящее время за городами-мегаполисами закреплены:

а) функции областей или государственные функции, предусмотренные ст. 19 Единого сводного текста, в частности полномочия по разработке программ развития городов-мегаполисов, предусмотренные ст. 20 Законодательного декрета № 267/2000, а также функции, относящиеся к полномочиям муниципальных образований;

б) функции, указанные в статуте городов-мегаполисов, а именно те публичные функции, которые могут более рационально реализовываться на уровне городов-мегаполисов;

в) областные функции, которые не требуют исключительного осуществления на областном уровне и могут быть переданы на уровень местного самоуправления.

Кроме того, предусматривается возможность для добровольной передачи дополнительных полномочий помимо установленных законом (причем как муниципальных, так и государственных).

Конституционный статус был предоставлен городам-мегаполисам впервые в результате реформы 2001 г. Согласно ст. 114 они наравне с коммунами, провинциями и областями провозглашаются автономными учреждениями с собственными статутами, полномочиями и функциями согласно принципам, установленным Конституцией<sup>134</sup>. Конституционное упоминание о городах-мегаполисах мы находим и в других статьях: так в ст. 117 указывается, что фундаментальные функции городов-мегаполисов регулируются законами Республики как исключительная государственная компетенция. В ст. 118 установлено, что города-мегаполисы обладают собственными административными и иными функциями, которые

---

<sup>134</sup> Costituzione della Repubblica italiana. Senato della Repubblica. URL <http://senato.it>. (дата обращения 12 июля 2016 г.).

им могут делегироваться на основании государственных или областных законов. Одновременно «общие административные функции закреплены за коммунами, за исключением тех случаев, когда в связи с потребностями их унитарного исполнения они передаются провинциям, городам-мегаполисам, областям и государству на основе принципов субсидиарности, дифференцированности и адекватности». Данный пункт, в частности, указывает на то, что внутри городов-мегаполисов продолжают свое существование коммуны. Это же конституционное положение позволяет сделать вывод, что данные коммуны не идентичны по функциям и компетенциям коммунаам, входящим, например, в состав провинций. Города-мегаполисы задействованы (вместе с другими территориальными учреждениями) в реализации принципов горизонтальной субсидиарности. Ст. 120 Конституции предусматривает уже упоминавшуюся выше замещающую функцию государства в отношении городов-мегаполисов в следующих случаях: невыполнение норм международных договоров, невыполнение конституционных норм, угрозы безопасности и публичному порядку, защита основного гарантированного уровня услуг, связанного с гражданскими и социальными правами.

Дальнейшее законодательное развитие регламентации городов-мегаполисов проходило под давлением со стороны европейских директив, что приводит к чрезмерному нормативному производству в сфере их регулирования. В 2012 г. правительство Марио Монти издает законодательный декрет о пересмотре публичных расходов. Положения этого декрета станут основой Закона № 135 от 7 августа 2012 г.<sup>135</sup> Ст. 18 этого законодательного декрета предусматривала создание с 1 января 2014 г. городов-мегаполисов Рима, Турина, Милана, Венеции, Генуи, Болоньи, Флоренции, Бари, Неаполя и Реджио Калабрии и одновременный роспуск соответствующих провинций. Между тем сам законодательный декрет, послуживший его основой, вскоре был признан неконституционным. Согласно постановлению Конституционного суда он нарушал ст.77 Конституции, в соответствии с которой правительство не может без поручения палат издавать декреты, имеющие

---

<sup>135</sup> Legge 7 agosto 2012 n. 135. Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 giugno 2012 n. 95. Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonche misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario. G.U. n. 189 del 14 agosto 2012.

силу обычного государственного закона. В тех случаях, когда в условиях особой необходимости и срочности правительство под свою ответственность принимает временные распоряжения, имеющие силу закона, оно должно в тот же день представить их для утверждения в палаты, которые, даже если они были распущены, экстренно созываются и собираются в течение пяти дней. Декреты теряют силу с момента издания, если они не получили законодательного утверждения в течение шестидесяти дней, следующих за их опубликованием. Палаты могут регулировать законом правовые отношения, возникшие на основе декретов, которые не получили силу закона.

Законодательный декрет затрагивал действие п. 2 ст. 117 и п. 1 ст. 133 Конституции, а в этом случае он не является адекватным инструментом, пригодным для осуществления подобной органической реформы. Согласно пояснениям Конституционного суда в данном случае не видно неотъемлемых реквизитов срочности и необходимости.

В связи с этим был принят закон № 56 от 2014 г. «Положения о городах-мегаполисах, провинциях, союзах и о слиянии коммун»<sup>136</sup>, который впоследствии был подвергнут многочисленным изменениям. Закон предусматривал создание 10 городов-мегаполисов в областях обычного статута определяя их территориальные рамки, совпадающие с границами упраздненных провинций. В областях особого статута, создание городов-мегаполисов должно было осуществляться «в гармонии с соответствующими статутами и с учетом соблюдения их организационной автономии». Главные города области, а также провинций были определены как метрополисные зоны соответствующими областными законами.

Принятие Закона № 56/2014 приводит к дальнейшей интерпретации конституционных принципов, заложенных в главе V Конституции. Этот закон дает новую жизнь городам-мегаполисам как территориальным единицам, непосредственно заменяющим существующие провинции, территориальные рамки которых они разделяют, способствуя одновременно как объединению мелких коммун,

---

<sup>136</sup> Legge 7 aprile 2014 n. 56. Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni. G.U. n. 81 del 7 aprile 2014.

так и и ассоциативному выполнению функций посредством объединения или заключения конвенций между ними. Несомненно, провинции и города-мегаполисы имеют один общий момент – местные сообщества, но есть одно серьезное различие. Провинции включают в себя, так называемую территорию «широкой гаммы», то есть как частично урбанизированные территории, так и средние, и мелкие коммуны, четко идентифицируемые как отдельные местные сообщества. Отличительной характеристикой городов-мегаполисов является присутствие широкой урбанизированной и интегрированной территории, в рамках которой коммуны (являясь изначально эволюцией округов межкоммунальной децентрализации) тесно связаны в инфраструктурном, социальном, экономическом планах, а также объединены культурной идентичностью. Это структурное различие между провинцией и городом-мегаполисом определяет также порядок наделения их административной компетенцией, учитывая их структурные, организационные, территориальные и демографические особенности, связанные с функциональными и социальными характеристиками, типичными для больших городов. Поэтому реализация этого закона может привести к риску одновременного сосуществования двух видов территориальных публичных учреждений (городов-мегаполисов и провинций) в одних и тех же территориальных рамках, что может привести к наложению их функций и компетенции, а также дополнительным сложностям координирования действий между различными территориальными уровнями публичной власти.

На практике государство так и не смогло методом «принуждения» добиться создания мегаполисных зон и городов-мегаполисов. Они во многом существуют сегодня лишь «на бумаге». И проблема не столько в нормативно-правовой базе, сколько в субъектах планирования, которые пока не готовы воспользоваться предусмотренными объединяющими процедурами. Коммуны не готовы к кооперации, области проявляют полную инертность как инициаторы процесса образования городов-мегаполисов, а правительство не использует возможности, предоставленные ему «замещающей» функции.

Подводя итоги, можно сформулировать три важных организационных уровня местного самоуправления в Италии на данный момент: коммуны, провинции и города-мегаполисы. Они имеют конституционное закрепление своего статуса. В стремлении определить институционную систему, основанную на принципе институционного плюрализма, реформа конституционализировала города-мегаполисы, поставив их на паритетный конституционный уровень с другими территориальными публичными учреждениями. Это можно рассматривать, как намерение внести в систему дополнительный центр территориального управления надкоммунального уровня, учитывая, что отдельные коммуны не в состоянии осуществлять функции, предоставленные им на основе новой главы V Конституции.

Процесс трансформации территориальной организации публичной власти и поиски наиболее оптимальных форм управления на местах не завершены, и в данный момент проводится широкомасштабная реформа местного территориального управления, предусматривающая упразднение провинций и создания на их месте городских агломераций и так называемых территорий широкой гаммы.

Значение территориальной организации местного самоуправления для органов государственной власти Италии связано, с одной стороны, с потребностями его унификации и типизации в целях сохранения единого управленческого пространства, а с другой – с потребностями дифференцирования муниципального режима, связанного с реализацией нового конституционного устройства, представленного в главе V Конституции. С одной стороны, стоит проблема дифференциации и устранения муниципальной фрагментации, а с другой – сохранения определенной унификации в развитии межинституционального пространства, продиктованная потребностями унитаризма.

## **§ 2.2. Правовое регулирование территориальных рамок местного самоуправления**

Для местного самоуправления формирование территориальной основы связано не просто с установлением территориальных рамок. Территориальной организацией местного самоуправления предопределяется его статус и, соответственно, пределы самостоятельности его органов во взаимоотношениях с органами государственной власти. Территориальная организация местного самоуправления является условием, обеспечивающим реализацию ценностей местного самоуправления и государственных функций на территории муниципальных образований.

Коммуны как территориальные публичные учреждения характеризуются тем фактом, что территория помимо определения сферы, в рамках которой исполняются публичные функции, составляет основополагающий и составляющий элемент их существования. Определение принципов территориальной организации местного самоуправления ставит не только вопрос об оптимальных размерах, но и проблему гарантирования существования местной власти, а следовательно, и территориальных изменений. Для территориальных учреждений территория рассматривается с двух разных точек зрения:

а) как сфера исполнения публичной власти территория означает материальную основу-пространство, в рамках которой органы учреждения могут выполнять властные функции, которыми они наделены;

б) как объект права территориальное учреждение имеет право на собственную территорию, и таким образом не только каждое территориальное изменение может осуществляться лишь при участии воли учреждения, но и само учреждение может выступать в защиту собственной территориальной целостности.

Территориальным изменениям посвящена специальная статья Конституции Италии. Ст. 133 гласит: «Изменение границ провинций и образование новых провинций в пределах одной и той же области устанавливается законом Республики по инициативе коммун и после консультации с этой областью. Область, учитывая

мнение заинтересованного населения, может издать законы, образующие на своей территории новые коммуны, а также изменить их границы и названия»<sup>137</sup>. В первом пункте речь идет о провинциях и указывается, что изменение провинциальных округов и создание новых провинций устанавливается законами Республики по инициативе коммун, с учетом мнения областей. Второй пункт относится к коммунам и предусматривает, что создание новых коммун и изменение их территорий и наименований осуществляется с помощью областных законов, с учетом мнения заинтересованного населения. В п. 1 ст. 132 установлено, что «конституционным законом по заслушиванию мнения областных советов может быть разрешено слияние существующих областей, а также создание новых областей с числом жителей не менее одного миллиона, если это предлагают коммунальные советы, представляющие не менее одной трети заинтересованного населения, и если такое предложение одобрено на референдуме большинством того же населения. Посредством референдума и закона Республики по заслушивании областных советов провинциям и коммунам может быть разрешено по их просьбе отделиться от одной области и присоединиться к другой»<sup>138</sup>. В обоих случаях в целях гарантирования территориальной целостности учреждения предусмотрена оговорка закона: а именно, национального акта – закона Республики для провинций и областного закона для коммун. Кроме того, исполнение этого положения подчинено соблюдению принципа автономии, провозглашенного в ст. 5 «Республика, единая и неделимая, признает местные автономии и содействует их развитию; осуществляет самую широкую административную децентрализацию в зависимых от государства службах; приспособливает принципы и методы своего законодательства к задачам автономии и децентрализации» и зависит от инициативы как самих заинтересованных территориальных публичных учреждений (коммунальной инициативы и областного мнения), так и соответствующих местных сообществ (мнение заинтересованного населения). В частности для территориальных изменений провинций инициатива должна исходить снизу, то есть сами заинтересованные ком-

---

<sup>137</sup> Никитина В.М., Пешин Н.Л. Конституционно-правовые аспекты изменения границ территорий муниципальных образований в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1.

<sup>138</sup> Там же.

муны должны запрашивать у правительства возможность изменения провинциальных границ. Это инициатива учреждения, а не соответствующего населения, о которых идет четкое упоминание в п. 2 ст. 133, хотя коммуна там, где это предусмотрено статутом, может вынести это решение на усмотрение своего населения или консультироваться с ним. С другой стороны, не предусмотрено минимальное количество коммун для подачи такой инициативы, но можно правомерно утверждать, что достаточной в таких случаях может быть даже одна коммуна.

Для территориальных изменений коммун Конституция четко закрепляет опрос мнения заинтересованного населения. Его действия в непосредственно касающихся его решениях являются, кроме того, проявлением более общего принципа самоопределения местного сообщества. Однако о том, как должно быть опрошено заинтересованное население и, прежде всего, кто является этим населением, Конституция умалчивает. Относительно первого вопроса подразумевается, что заслушивание населения должно осуществляться путем консультативного референдума, и теоретически можно использовать другие способы консультирования, хотя там, где Конституция пожелала указать на референдум как правовой инструмент, она сделала об этом четкое упоминание (п. 1 ст. 132).

Рассмотренные выше территориальные изменения остаются ограниченными внутри областной территории. Для изменений, ведущих к отделению коммуны или провинции от области, к которой они относятся, присоединению к другой области, применяется п. 2 ст. 132, в которую были внесены изменения ст. 9 Конституционного закона № 3/2001. В своей изначальной формулировке норма регулировала переход провинций и коммун из одной области в другую согласно следующей процедуре: референдум заинтересованного населения по его инициативе, заключение областных советов, закон Республики для принятия территориальных изменений.

После конституционного пересмотра (Конституционный закон № 3/ 2001) процедурная последовательность осталась неизменной, но было добавлено уточнение, а именно, определены понятия населения учреждения или заинтересованных учреждений, во избежание того, чтобы большинство прямо или непосред-

ственно не задействованное в изменениях, не могло контрастировать или срывать инициативы, исходящие от территориальных сообществ, стремящихся стать автономными или изменить собственную областную принадлежность. Между тем в отдельном гипотетическом случае территориального изменения, предусмотренного п. 2 ст. 132, понятие заинтересованного населения не совпадает с определением населения в целях создания новых коммун и изменения их округов и наименований, о которых идет речь в п. 2 ст. 133 (ст. 133: «Область, учитывая мнение заинтересованного населения, может издать законы, образующие на территории области новые коммуны, а также изменить их границы и названия»). Существенное отличие этих понятий состоит в том, что в случаях отделения или присоединения выражение «заинтересованное население» должно распространяться исключительно, ограниченно, «только на граждан местных учреждений, непосредственно задействованных в отделении или присоединении». Что касается индивидуализации заинтересованного населения, то само определение, согласно мнению Конституционного суда, оставляют место широкой интерпретации. Проблема определения заинтересованного населения и его концепции была решена Конституционным судом в решении № 334/ 2004<sup>139</sup>. Прецедент касался выделения коммуны Сан Микеле аль Тальяменто из области Венето и присоединения ее к области Фриули Венеция Джулия. Несмотря на то, что референдум имел отрицательный результат, Конституционный суд уточнил в своем решении, что «заинтересованное население» подразумевает только граждан и исключительно граждан местных территориальных образований, непосредственно заинтересованных в отделении или присоединении, а не институциональных субъектов, заинтересованных в предложениях по изменению территориальных изменений. Именно с этого момента формулировки Конституционным судом понятия «заинтересованного населения» возникла проблема, касающаяся допустимости или недопустимости проведения единого референдума для нескольких коммун как начального акта процедуры, предусмотренной п. 2 ст. 132 Конституции. И тут возник вопрос: а

---

<sup>139</sup> Corte Costituzionale. Sentenza n. 334/2004 in material di referendum per il distacco della Regione di uno o piu comuni // Federalismi.it. n. 22 del 18 novembre 2014.

что же делать с населением непосредственно не заинтересованным? Доктрина до сих пор находится в поисках ответов продуманных противовесов миграционному феномену местных территориальных образований. В 2007 г. был представлен проект Закона № 2523<sup>140</sup>, в котором было предложено в случаях выделения/присоединения предусмотреть процедуру одобрения в форме консультирования населения каждой из заинтересованных провинций. В случае же перехода провинций к другой области поступило предложение добавить к референдуму согласие большинства населения обеих задействованных в миграции областей. С тех пор, однако, не были внесены соответствующие изменения на законодательном уровне. На основе этой аргументации Конституционный суд провозгласил в постановлении № 805 от 19 мая 2005 г. конституционное несоответствие ст. 42 Закона № 352/1970<sup>141</sup>, регулирующего референдумы, предусмотренные конституцией, в части, предписывающей, что запрос референдума для отделения или присоединения образований должен сопровождаться резолюциями соответствующих коммунальных и провинциальных советов, которые представляют по меньшей мере 1/3 населения самой области. Доктрина активно подключалась к обсуждению вопроса адекватности консультативного референдума при осуществлении таких территориальных изменениях, склоняясь в пользу инструментов делиберативной демократии, нацеленных на формирование институциональных предпосылок делиберативного принятия решений по принципу: все, кого может затронуть предполагаемое решение, должны иметь равные шансы на участие в обсуждении. Принцип обязательного участия в обсуждении свободных и равных граждан, ассоциаций гражданского общества, групп интересов, средств массовой информации «является основанием легитимности институтов и норм демократического общества: институты легитимны постольку, поскольку они устанавливают организационную структуру свободного публичного обсуждения, нормы легитимны в той мере, в какой они являются результатом такого обсуждения». По мнению Н.

---

<sup>140</sup> Barbero M. Enti locali “in fuga”: Questioni di “forma” e di “sostanza”. URL.: <http://federalismi.it>. (дата обращения 2 мая 2015).

<sup>141</sup> Legge 25 maggio 1970. n. 352. Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo/Pubblicata nella G. U. 15 giugno 1970. n.147.

Бусовой механизм делиберативной демократии нацелен, как правило, на обеспечение тесного взаимодействия парламента и общественности, на демократизацию законодательной деятельности<sup>142</sup>.

Проблема территориальных изменений в Италии приобрела в последнее время особый интерес из-за растущего запроса коммун, расположенных на территории областей обычного статута (областей с обычной автономией), присоединиться к соседней коммуне областей на условиях специальной автономии, в целях использования более благоприятного финансового режима, который, как правило, их характеризует. Это связано с тем, что в итальянской конституционной системе области специального статута, согласно замыслу ст. 116, обладают «формами и особыми условиями автономии», заключающимися в широкой законодательной компетенции, целом ряде экономических преимуществ в виде дополнительных ресурсов и субвенций, постепенно переросших в самый настоящий привилегированный правовой и экономический статус. Эта ситуация кажется особенно привлекательной для соседних коммун, находящихся на территории областей обычного статута, вынужденных существовать в условиях существенной нехватки финансов и резкого сокращения государственных трансфертов.

С 2005 г. по 2013 г. 14 коммун запросили и получили референдум для отделения – присоединения<sup>143</sup>. До этого процедура, изначально предусмотренная ст. 42 Закона № 352/ 1970, до вмешательства Конституционного суда не позволяла никакого консультативного опроса. Дискуссии по поводу перехода из одной области в другую находятся на фазе реализации во многих коммунах и провинциях, надо отметить, что не всегда переход связан с чисто экономическими интересами. Несомненно, причины экономического плана стоят, как правило, в основе запроса о переходе, и являются преобладающими, но не единственными стимулами для отделения-присоединения, как это подтверждает (пока, правда, единичный) случай реализации п. 2 ст. 132 закона – переход коммуны Альта Вальмарекья из об-

---

<sup>142</sup> Бусова Н.А. Делиберативная модель демократии и политика интересов // Вопросы философии. 2002. № 5. С. 51.

<sup>143</sup> URL: <http://www.comunichecambiaregione.org>. (дата обращения 17 августа 2015 г.).

ласти Марке в область Эмилия-Романья (обе – области обычного статута)<sup>144</sup>. В целом анализ правового регулирования защиты территории местного самоуправления показывает необходимость основательной проработки вопросов доктринального определения территории как образующего элемента местного самоуправления, не ограничивая его лишь как проявление сферы компетенции или как одну из форм независимой публичной власти в определенных территориальных рамках. Для этого необходимо изначально четко понять, какова роль территории и на каких отношениях строится ее связь с местным самоуправлением как институтом права. Анализ показывает также необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования и развития институтов непосредственной демократии применительно к местному самоуправлению и поисков их новых форм, учитывая тот факт, что именно этот сегмент территориального регулирования местного самоуправления является наиболее динамичной в развитии дисциплиной. Важной составляющей организационного верховенства муниципалитетов является право муниципальных образований на объединение. Как определено в Европейской хартии местного самоуправления (ст. 10), территориальным корпорациям должно быть обеспечено право «на сотрудничество при осуществлении их полномочий, а также на вступление в рамках закона в ассоциации с другими территориальными корпорациями для осуществления задач, представляющих общий интерес». Исходя из этого, установление новых принципов территориальной организации местного самоуправления ставит на повестку не только вопрос об оптимальных размерах, но и проблему гарантирования существования местной власти, а следовательно, и территориальных изменений. Важным моментом является закрепление конституционных гарантий защиты территориальных основ местного самоуправления как реализация принципа их территориального верховенства. На важность данной проблемы указывает ст. 5 Европейской хартии местного самоуправления, которая так и называется «Защита границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление».

---

<sup>144</sup> [www.comunichecambiaregione.org](http://www.comunichecambiaregione.org). (дата обращения 16 июля 2016 г)

На основе анализа последних законодательных изменений и тенденций развития территориальной организации местного самоуправления в Италии можно сделать следующие выводы. Территориальная организация местного самоуправления Италии означает не только установление его территориальных границ, а также определение политики и системы отношений с вертикалью системы государственного управления и горизонтального взаимодействия с другими муниципальными субъектами. Это взаимосвязано с реальной степенью самостоятельности коммунального самоуправления как уровня, наиболее приближенного к населению, и истинным содержанием его отношений с государственной властью и управлением.

### **§ 2.3. Формы межобщинного сотрудничества и кооперации**

Согласно рекомендациям Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, развитие межкоммунального сотрудничества связано с многочисленными вызовами, с которыми сталкиваются местные органы власти, такими как требования эффективности в процессе децентрализации и глобализации. Оно должно отвечать все более масштабным и сложным социальным запросам, а также потребностям более мобильного или иногда более рассредоточенного населения (в крупных городских центрах, коммунах малого размера, в силу коммунальной раздробленности, чрезмерного рассредоточения сельского населения и т.д.). Коммунальное сотрудничество сопровождается значительными преимуществами по сравнению со слиянием коммун или приватизацией публичных услуг. Слияние нередко встречает противодействие со стороны самих местных сообществ, а приватизация публичных услуг не всегда достаточна для того, чтобы преодолеть отсутствие публичных структур в области управления и принятия решений по местным делам. В рекомендациях отмечается, что межкоммунальное сотрудничество может принимать самые разнообразные формы: оно может быть предметом свободного выбора территориальных властей или быть навязанным, предусмотрено законом или в силу других документов (договоров) составлять юридическое лицо публичного или частного права, а также новые территориаль-

ные образование, которое должно подчиняться положениям Европейской хартии местного самоуправления или не соответствовать им (п.7)<sup>145</sup>. Согласно п.9 отсутствие избираемости гражданами руководящих органов и членов советов этих межкоммунальных структур а также отсутствие консультирования с гражданами при их создании, не следует рассматривать как дефицит демократии. Вместе с тем в рекомендациях высказывается в этой связи определенная озабоченность в отношении возможного искажения целей межкоммунального сотрудничества как результат отсутствия политической ответственности у руководящих лиц и развитии структур, имеющих непрозрачный характер, не принадлежащих в итоге ни одной из коммун. Данные европейские директивы получили свое развитие в итальянском законодательстве, однако юридические рамки развития межкоммунального развития еще не достаточно скоординированы, согласованы и обновлены.

**Межобщинные формы сотрудничества.** Изначально дискуссия о проблемах межкоммунальных зон в Италии характеризовалась попытками законодателя построить внутри традиционных уровней управления новое промежуточное учреждение между областями и коммунами, способное перераспределять функции для коммун крупных размеров. Это делалось не только с целью придания новой географической, социальной и экономической роли данным образованиям, а объяснялось стремлением создания нового промежуточного территориального учреждения с иным статусом, функциями, определенной степенью независимости и способностью самоопределения.

Одной из форм такого межобщинного сотрудничества должно было стать слияние коммун. Проблема чрезмерной раздробленности коммун убедила законодателя в необходимости и возможности их слияния. Для достижения данной цели и преодоления сопротивления, характерного для этих институционных образований, были предусмотрены особые законодательные правила. Области располагали согласованной с коммунами программой индивидуализации сфер ассоциативного надкоммунального ведения, реализуемой посредством создания союзов и преду-

---

<sup>145</sup> Институциональные рамки межкоммунального сотрудничества. Совет Европы. Рекомендация 221 (2007). URL.: <http://rm.coe.int> (дата обращения 15.12.2017)

смаатривающей модификацию территориальных округов и стимулы для такого объединения. Программа обновлялась каждые три года, учитывая союзы, образованные в текущем периоде. Если для слияния не была предусмотрена минимальная численность населения, которую должна иметь та или иная административно-территориальная единица, то в случае образования новой коммуны из уже существующей было необходимо наличие не менее 10.000 жителей. Образование новой коммуны было невозможно, когда в результате выделения новой коммуны численность населения прежней уменьшалась и не превышала 10.000 жителей<sup>146</sup>.

Важным институтом местного самоуправления должны были стать ассоциации провинций и коммун. Они могли представлять интересы провинций и коммун перед государством, способствовать сотрудничеству между местными автономиями и координировать разработку совместных программ. Ассоциацию провинций представляет Союз провинций Италии (Upr), коммун – Национальная ассоциация итальянских коммун (Anci), коммун и горных сообществ – Союз коммун и горных сообществ (Unsem). Эти организации имеют своих представителей в действующей при Президиуме Совета министров конференции «Государство, области, местные автономии». Создание этого рабочего Совещания стало важным этапом координации общегосударственной деятельности, развития коммунальной инициативы, а также других местных автономий. Этот орган преследует следующие цели:

- а) координацию отношений между государством и местными автономиями;
- б) изучение информации и решение проблем общеполитического характера, оказывающих негативное влияние в реализации собственных функций или функций, делегированных провинциям или коммунальным консорциумам;
- в) кроме того, здесь изучаются и вносятся рекомендации по таким вопросам, как проблемы, касающиеся порядка функционирования органов местного самоуправления, включая важные аспекты финансовой политики и бюджета, кадровых резервов и т.д., а также вопросов законодательной инициативы местных ор-

---

<sup>146</sup> Rolla G. Diritto regionale e degli enti locali. Milano, 2009. P. 233.

ганов; проблемы, касающиеся порядка создания, управления и работы служб, предоставляющих коммунальные услуги.

Слияние представляло собой, в свою очередь, альтернативу добровольного объединения маленьких муниципалитетов или слияние императивного характера. Так около 8000 коммун, следуя логике слияния, должны были объединиться, сокращая их общее количество. Однако эта инициатива провалилась. Авторитарно навязываемое слияние могло спровоцировать обратную реакцию, и отсюда – стремление содействовать культуре объединения, способной стимулировать ассоциирование и косвенно провоцировать его спонтанные процессы. В этом смысле функциональная модель казалась менее разрушительной, так как не исключала из управления коммунальные учреждения, которые продолжали выполнять посредством своих органов деятельность по выработке курса и прежде всего сохраняли возможность возврата переданных функций. В такой перспективе наиболее приемлемой правовой формой стали консорциумы. Регулирование консорциумов было предусмотрено в ст.156 Единого сводного текста законов 1934 г., который устанавливал, что коммуны и провинции могут объединяться в консорциумы в целях реализации отдельных услуг и работ, представляющих общий интерес<sup>147</sup>. Отсюда и возможность создания для каждого учреждения более чем одного консорциума: по одному на каждый тип услуг, которые заинтересованные учреждения должны были выполнять в ассоциированной форме. Система оказалась неэффективной по причине разрастания ее элементов и отсутствия единого видения перспектив со стороны публичной администрации. Консорциумы оказывались зачастую лишь поводом для трудоустройства персонала или структурами управления для отмывания финансирования.

Этот процесс был непростым и не принес ожидаемых результатов повышения эффективности, хотя он стал единственным сдвигом в процессе рационализации услуг.

---

<sup>147</sup> Testo unico della legge comunale e provinciale. Approvato con R.D. 1934. N 383.

**Союзы коммун** – это местные учреждения, состоящие из одной или более коммун, как правило, пограничных, в целях совместного исполнения различных функций, находящихся в их компетенции. Изначально союзы коммун были предусмотрены в перспективе их слияния как своего рода промежуточный этап, который предусматривал в дальнейшем формирование единой коммуны. Переходный период был установлен законом в 10 лет, по прошествии которого, если новой коммуны не образовывалось, союз прекращал свое существование. Установление переходного периода было отличительным элементом по сравнению с консорциумами, которые являлись традиционной формой для управления коммунальными службами. Эти положения были направлены на устранения феномена «распыления» коммун, которые в отдельных случаях имели совсем крошечные размеры. Но именно обязанность впоследствии переходить к слиянию коммун определила провал и этой затеи. Слишком сильными оказались культурное и институциональное сопротивление коммун, находящихся зачастую в противостоянии между собой.

Союзы представляли собой типичные характеристики местного учреждения и имели характер политического представительства, который отсутствовал у консорциумов. С организационной точки зрения, напротив, разница была менее яркая в том смысле, что в обоих случаях была налицо определенная автономия и полномочия по самоорганизации. По сути, выбор между консорциумом и союзом осуществлялся в зависимости от степени политической важности, которую стремились придать новой структуре, следуя логике слияния администрируемого населения объединенного общей культурой и общими перспективами, нежели только необходимости координированного управления соответствующих публичных служб.

Образующий акт союза – статут – принимался коммунальными советами процедурой большинства, предусмотренной для статутных изменений. Необходимо было согласие 2/3 членов совета, и процедура принятия осуществлялась путем двух последующих голосований, принимаемых абсолютным большинством совета. Статут мог определять органы союза, а также способы их образования. В

отношении органов п. 5 ст. 31 Единого сводного текста предусматривает применение норм, регулирующих состав органов коммуны, и устанавливает, что количество компонентов органов не должно превышать количество советников, предусмотренных для коммун с аналогичным количеством населения. Закон устанавливал, что области определяют для коммун небольших демографических размеров оптимальные уровни для совместного выполнения функций и что в случаях, когда заинтересованные коммуны не определяют самостоятельно формы их совместного управления, область может исполнять замещающую функцию.

Необходимо отметить центральную роль областей в управлении надкоммунальными функциями, что подтверждается возможностью определения для коммун рамок надкоммунального управления и связанной с ней возможностью получения финансовой помощи, предусмотренной для формирования союзов. Плановая деятельность области включает три параметра:

- содействие максимальной степени интеграции между коммунами на основе предоставления субсидий в зависимости от степени достигнутой унификации;
- увеличение субсидий в случае слияния и создания союзов по сравнению с другими формами коммунального управления;
- содействие союзам с предусматриванием различных стимулов для коммун, которые самостоятельно осуществляют слияние.

Действующая на данный момент система стремится максимально содействовать формированию союзов с помощью различных стимулов. Несмотря на это, управление посредством союзов коммун и их последующее слияние так и осталось ограниченной сферой. Закон № 138/2011 предусматривал союзы как обязательную форму для исполнения фундаментальных функций коммун с населением до 1000 человек, не участвующих в конвенциях<sup>148</sup>. Органами союзов коммун являются в этом случае традиционно президент, джунты и совет, в то время как советам различных коммун, которые участвуют в союзе, принадлежат только

---

<sup>148</sup> Rolla G. *Diritto regionale e degli enti locali*. cit. Milano, 2009. P. 238.

функции управления в отношении союза. Согласно закону № 138/2011 Совет союза состоял из мэров входящих в него коммун и 2-х коммунальных советников от каждой коммуны, один из которых должен быть представителем меньшинства в совете. Президент союза избирался советом, в то время как джунты избираются напрямую президентом. Деятельность союза регулируется статутом, принимаемым советом, согласно обычной процедуре, предусмотренной для коммунального статута. В п 31 ст. 14 Закона № 138/2011 предусматривались и объединения коммун для исполнения фундаментальных функций в ассоциированной форме в оптимальных рамках, определяемых областями. Так, по предметам, о которых идет речь в п. 3 и п. 4 ст.117 Конституции, область определяет на основе областных законов (предварительно заслушав мнение заинтересованных коммун в Совете местных автономий) оптимальные территориальные размеры для задействованной в объединении географической зоны, в обязательной ассоциированной форме со стороны коммун с размерами меньшими, чем оптимальные, выполнение фундаментальных функций. Этот процесс, из которого были исключены только островные коммуны и коммуна Кампьюне Ди Италия, содействовал рационализации выполнения функций со стороны мелких территориальных учреждений. В этом смысле союзы коммун могут представлять собой лучшее решение для рационального использования финансовых ресурсов и персонала.

Положения ст.32 Единого сводного текста законов о местных учреждениях согласно которой местные органы определяют в своих статутах способы и формы создания органов межкоммунального управления (предусматривая при этом обязательную фигуру президента и органов, сформированных соответствующими членами джунты и советов) получают дальнейшее развитие в законе № 56/2014. Закон № 56 закрепляет за статутом дополнительную функцию регулирования различных форм межкоммунальных органов, что придает больший политический баланс межкоммунальным взаимоотношениям. В законе № 56/2014 предпринята попытка смягчить жесткие модели управления, представленные в предыдущих законодательных декретах № 28/2010, № 138/2011, № 95/2012. Он предоставляет статуту полномочия по определению количества советников межкоммунальных

органов, что гарантирует представительство каждой коммуне и представительство меньшинства. Тем самым он исправляет один из главных недостатков предыдущего законодательства, принятие которого было продиктовано политической сдерживания публичных расходов (*spending review*), нежели стремлением к усилению демократичности межкоммунальных структур управления. Этот дефицит представительного характера межкоммунальных органов привел к созданию со стороны коммун дополнительных коллегиальных органов наряду с Советом союза коммун, как например, Ассамблея мэров. Закон № 56/2014 устанавливает также и ограничения статутной автономии, связанные с одной стороны, с принципами, предусмотренными государственными законами такими как статус служащих, финансовый учет и отчетность (п. 105 ст. 1), с другой – с принципами организации: установления демографического порога а также рамок территориальной сферы новых образований, регулируемых областными законами (п. 106 ст. 1).

Все эти меры отвечают общему замыслу закона № 56/2014 по созданию интегрированной модели территориального управления, в центре которой стоят местные политические и институциональные отношения коммуны. Данная модель уже была частично реализована как с помощью введения непрямых для политических органов провинций (и создаваемых городов-мегаполисов), так и с помощью создания механизмов межинституционального координирования и кооперации на субпровинциальном уровне, а именно за счет укрепления роли союзов коммун. В этой схеме именно союзы коммун должны представлять собой структурное, органическое, длительное и стабильное решение для выполнения в совместной форме плюрализма административных функций и в то же время, представляет собой институциональный центр слияния местных интересов широкой зоны: прежде всего провинций и городов-мегаполисов, а в перспективе также и областей, особенно когда будут созданы специальные организационные связки, как, например, это произошло в области Эмилия Романья, где был создан «Комитет президентов». Именно тогда союзы будут представлять собой стабильное структурное решение для выполнения в совместной форме всей совокупности административных функций. В этой связи, в Италии положительно видится приме-

нение французского опыта межмуниципальной кооперации: системы *flechage*. В отношении межкоммунальной кооперация во Франции с 1 января 2015 г. действует *Code general collectivites territoriales*, в ст L511 которого установлено, что местные сообщества для совместного исполнения компетенции могут создавать публичные механизмы кооперации в формах и на условиях, предусмотренных законом<sup>149</sup>. Некоторые коммуны объединяются во Франции в государственные учреждения межкоммунального сотрудничества для взаимодействия по вопросам транспорта, территориального планирования и т.д. Они получили название ЕРСІ – *Etablissement public de cooperation intercomunale*. Как в коммунах, так и в ЕРСІ, исполнительные органы (*Maire, President, Bureaux*) не избираются напрямую гражданами, а из членов совета и следовательно совет (*Conseil municipal*) получает прямую или непрямую инвестицию с помощью механизма *flechage*. Органы союза действуют 6 лет. Регулирование союзов итальянских коммун отличается от французской модели *Etablissement public de cooperation intercomunale* (ЕРСІ). Это в частности касается системы управления межкоммунальных органов. Во Франции их состав основывается на коммунальных и межкоммунальных советах, а также формировании Совета ЕРСІ момент коммунальных выборов, как при назначении его президента и членов *Bureaux*, так и избрании внутри самого совета ЕРСІ. В этой связи, по мнению Л. Ванделли, итальянцам следует задуматься о применении положительного французского опыта. Это позволит усилить демократичность ассоциативного управления и ввести такие процедуры, которые позволят избирателям лучше выразить свои предпочтения для ассоциативных форм управления согласно методу *flechage*.

Применение такого механизма может стать правильным решением для усиления демократичности союзов и большего взаимодействия между уровнями управления. Однако основным ограничением для заимствования такого опыта является оговорка п.2 ст.117 Конституции, согласно которой государству принад-

---

<sup>149</sup> Code général des collectivités territoriales. Version consolidée au 19 janvier 2018. URL.: <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения 15.01.2018)

лежит исключительная законодательная компетенция в сфере избирательного законодательства местных учреждений. Впрочем, схожий с французской системой опыт уже применялся в области Тоскана: в областном законе № 68/2011 предусмотрен состав Совета союза коммун, основанный преимущественно на результатах административных коммунальных выборов. В частности, он закрепляет что в случае, когда провинциальные советы не избирают своих представителей в течение срока, установленного статутом, то каждая коммуна будет представлена помимо мэра, одним или более советниками большинства или меньшинства.

**Горные сообщества.** Большой успех изначально имели горные сообщества, то есть союзы коммун, образованные за счет горных коммун, принадлежащих также и разным провинциям, в целях развития горной местности. Эти сообщества обладают как собственными функциями, так им могут быть переданы и функции образующих их коммун в целях их ассоциативного управления. Горные сообщества получили активное распространение, так как им принадлежали также и собственные функции.

Горные сообщества были созданы на основе государственного закона № 1102/1971, который хоть и содержал отсылку к областному закону в отношении регулирования их статутов и органов, но наделял горные сообщества важными функциями, касающимися программирования социально-экономического развития в горной местности и реализации соответствующих многолетних планов, а также урбанистического программирования второго уровня. Горные сообщества появляются таким образом и рассматриваются коммунами, как возможность для завладения областными административными функциями и компетенцией. Данный механизм, по сути, легитимизировал экспроприацию областной компетенции. Кроме того, существовало финансирование для горной местности, непосредственно распределяемое между коммунами – участниками горного сообщества. Для финансирования был предусмотрен как специальный националь-

ный фонд для текущих расходов, распределяемый в зависимости от численности населения и территории, так и отдельный фонд для инвестиций<sup>150</sup>.

Анализируя законодательную эволюцию горных коммун, можно довольно просто понять, почему они получили такое положительное восприятие сразу же после их создания. Если к нормативной картине добавить тот факт, что к моменту их создания Италия характеризовалась развитием, в котором сельские зоны в горной местности имели больший вес по сравнению с сегодняшним состоянием, то можно понять, почему они так быстро распространились по всей национальной территории. Здесь необходимо уточнить, что квалификация горных сообществ как союзов коммун была закреплена в Едином сводном тексте № 267/2000. До этого горные сообщества были определены в законе в общих чертах как учреждения публичного права, регулирование которых осуществлялось на основе типовых статутов, предусмотренных областным законом. Однако, как и в других случаях, процессия функций со стороны входящих в них коммун осуществлялась эпизодически.

Горные сообщества имеют представительный орган. Президент не может совмещать должность мэра одной из коммун, входящих в сообщество. Избрание советников отдельных коммун должно осуществляться, гарантируя представительство меньшинства в совете. Структура управления горных сообществ была предусмотрена в том числе и как возможность распространения новых коммунальных должностей, так как была предусмотрена возможность объединения частично горных и соседствующих коммун с численностью населения не превышающей 20.000 жителей, рассматриваемых как неотъемлемая часть географической и социо-экономической системы сообщества. При этом были созданы даже сообщества, в которых участвовали коммуны прибрежной зоны и те, где лишь отдельные жители проживали в горной местности. Закон № 244/2007<sup>151</sup>, содержащий меры по сдерживанию публичных расходов на политику, сильно изменил суще-

---

<sup>150</sup> Rolla G. Diritto regionale e degli enti locali. Milano, 2009. P. 240.

<sup>151</sup> Legge 24 dicembre 2007 n. 244. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (legge finanziaria 2008). G.U. n. 300 del 28 gennaio 2007.

ствующие правила. Было предусмотрено, что области с помощью собственных законов должны приступить к реформированию горных сообществ с тем, чтобы сократить, по крайней мере, на 1/3 текущие расходы на их функционирование, и четко предусматривалось сокращение количества членов представительного органа и всех связанных с ним расходов. Областной закон определял дополнительные функции, которые могли закрепляться за горными сообществами, как, например, компетенция в отношении разработки двухгодичных планов развития и формирования территориальных планов координирования. Островные сообщества и архипелаги предусмотрены ст. 5 закона № 265/1999, вошедшего в ст. 29 Единого сводного закона № 267/2000. Речь идет о возможности создания на любом острове или архипелаге за исключением Сицилии и Сардинии специальных сообществ, на которые распространяются правила, предусмотренные для горных сообществ.

Законодательный декрет № 267/2000 г. предусматривает различные инструменты сотрудничества и формы ассоциированного исполнения административной деятельности: конвенции (ст. 30), которые служат для решения общих задач, координирования исполнения отдельных функций или управления службами: консорциумы, предназначенные для общего управления различными службами (ст. 31); упомянутые выше союзы коммун, как промежуточная форма перед окончательным слиянием двух или более близлежащих соседних коммун, численность населения каждой из которых не превышает 5 000 жителей и относящихся к одной провинции (ст. 32); программные соглашения для проведения совместных действий или проектов, которые требуют для их реализации скоординированных действий как местной, так и государственной администрации (ст. 34). На практике больший успех по сравнению с опытом создания союзов коммун имели конвенции и программные соглашения. Причины для их распространения легко объяснимы и почти спекулятивны по сравнению с трудностями, с которыми встретились союзы коммун. Конвенции и программные соглашения не представляют собой стабильные формы объединения и, соответственно, не воспринимаются коммунарами как уменьшение сферы собственной автономии и независимости. Они

представляют собой гибкие модели для определения совместных интересов и целей и дают возможность лучшего использования и распределения ресурсов, не приводя к дополнительным расходам по созданию новой структуры и служб. Однако эти характеристики рассматривались как негативные со стороны первых комментаторов реформы. По прошествии времени и в связи с невозможностью создания собственных стабильных структур со стороны союзов то, что изначально казалось дефектами, стало рассматриваться как преимущество системы, так как это способствовало, пусть и минимально, осуществлению совместной межкоммунальной деятельности.

Следовательно, развернутое регулирование ассоциативных коммунальных форм сотрудничества и введение новых форм межобщинного взаимодействия представляет собой эффективную реализацию принципа дифференциации, предусмотренного в ст. 118 Конституции. Вместе с тем диссертант приходит к выводу, что в связи со слабостью межинституциональных акторов все более важную роль в сфере межкоммунального регулирования играют регионы. Так, областям переданы важные функции по организационному устройству местных учреждений: местных учреждений, не наделенных конституционной автономией (например, горных сообществ); образованию межкоммунальных и межпровинциальных организаций (например, ассоциативные формы, союзы коммун, консорциумов и т.д.); внутреннему устройству коммун, провинций, городов-мегаполисов в части, не касающейся избирательного законодательства, органов управления и фундаментальных функций, которые закреплены в исключительной законодательной компетенции государства.

### **Глава 3. Система конституционного гарантирования и пределы муниципальной автономии**

#### **§ 3.1. Конституционно-правовые элементы местной автономии**

Конституционные элементы местной автономии, вытекающие из нормативного единства ст.ст. 114, 116, 117 – 119, 133 главы V Конституции Италии, должны рассматриваться в общей системе демократических институтов итальянской государственности, как одна из ее конституционных основ, неотъемлемый элемент и фундамент. Конституция Италии не дает при этом единого определения или толкования автономии, но ее можно квалифицировать в зависимости от уровня субъектов (областной, провинциальной и муниципальной), нормативных источников, гарантий защиты, а также форм ее проявления: административной, нормотворческой и финансовой автономии.

Если рассматривать местную автономию через характеристику ее источников, то несомненно, что положения Конституции обладают высшей юридической силой не только с точки зрения их прямого «внешнего» воздействия на всю систему областного и муниципального законодательства на всей территории Италии. Они задают параметры внутренней иерархической структуры норм самой Конституции, как своеобразные «нормы для норм». В этом смысле Конституция является инструментом распределения нормативных источников автономии. Она конституционно закрепляет сам принцип автономии, который является основным параметром в распределении компетенции между различными уровнями публичной власти и управления. Согласно внутренней конституционной логике вначале проводится различие между государственной и областной законодательной компетенциями, затем между государственной и областной регламентными функциями и регламентной функцией местных учреждений. В сфере исключительной законодательной компетенции государства предусмотрена возможность делегирования компетенции областям, а они, в свою очередь, могут осуществлять дальнейшее делегирование собственной компетенции (речь идет о собственных функциях и регламентарной компетенции) местным учреждениям и прежде всего ас-

социированным формам надкоммунального управления. Согласно п. 6 ст. 117 Главы V Конституции регламентарная функция принадлежит государству по предметам исключительной компетенции, за исключением случаев ее делегирования областям, также обладающим собственной регламентарной функцией по остальным предметам компетенции. Провинции, коммуны и города-мегаполисы обладают регламентарной компетенцией в отношении регулирования организации и исполнения переданных им функций.

Среди наиболее важных конституционных элементов автономии в итальянском конституционном праве выделяют: а) принцип участия; б) диспозитивный принцип; в) компетенциозную самостоятельность и достаточность ресурсов; д) институциональные гарантии автономии<sup>152</sup>. Автономия означает участие в выработке фундаментальных правил и принципов общего устройства, на которых основывается унитарный характер государственного режима Италии. Если рассматривать диспозитивный принцип, то автономия предполагает существование эффективной власти, обладающей реальной независимостью. Автономия осуществляется, когда субъект, обладающий данным статусом, наделен действенными инструментами для исполнения собственной компетенции и ее защиты.

Принцип участия означает необходимость задействовать автономные учреждения в процессах принятия решений государством. Это подразумевает также различные механизмы воздействия на выработку национальной политики для согласования центральных и местных интересов, которые можно обозначить термином «неформальная автономия». Если диспозитивный принцип, адекватность ресурсов и институциональные гарантии представляют характеристики формальной конституционной автономии, подразумевающие традиционный запрет невмешательства в функции, закрепленные за другими субъектами автономии, то принцип участия, напротив, является особым аспектом полицентрических, многоуровневых конституционных систем. Эти системы состоят из множества интегрированных модулей, взаимодействующих друг с другом в целях принятия решений,

---

<sup>152</sup> Meale A. Il potere amministrativo. Maggioli, 2014. P. 168.

имеющих обязательную силу для общего государственного устройства. Признание за территориальными автономиями (областной и коммунальной) возможности эффективного участия в принятии фундаментальных решений государственного устройства можно рассматривать как детализацию общего критерия лояльного сотрудничества. Принцип участия, в свою очередь, позволяет автономии адаптироваться к процессу принятия государственных решений. В частности, он характеризует процесс государственного законодательного производства в соответствии с положениями ст. 5 Конституции, согласно которой Республика «приспосабливает принципы и методы своего законодательства к задачам автономии и децентрализации». Прежде всего принцип участия должен гарантировать задействование всех представительных учреждений территориальных сообществ в процедурах конституционного пересмотра ее положений, касающихся изменений формы государственного устройства. Участие территориальных сообществ в процессах конституционного пересмотра находит свое историческое оправдание и различное теоретическое обоснование в зависимости от федеральной или региональной формы государственного устройства. В первом случае он основан на изначальном решении «быть вместе» со стороны суверенных субъектов, которые совместно установили принципы, правила и формы институциональных взаимоотношений. Как следствие, их содержание не может быть изменено полностью в одностороннем порядке, без задействования соответствующих институциональных уровней. В унитарном государстве регионального типа рассматривать конституцию как договор между территориями, на наш взгляд, было бы чистой фикцией, ведь в этих случаях речь не идет о поиске симметрии между началом создания конституции и процессом ее пересмотра, а о гарантировании с помощью принципа участия институциональной автономии и соблюдении принципа лояльности, который подразумевает, что каждый институциональный субъект выполняет собственную компетенцию, не нарушая необходимого единства существующего между отдельными частями единого целого. В мировой практике участие территориальных учреждений в процессах конституционного пересмотра гарантируется различными правовыми инструментами, которые, как правило, пред-

ставляют собой альтернативу между возможностью прямого участия в этом процессе или их присутствием в структуре второй палаты парламента. В таком понимании принцип участия в Италии не нашел своего отражения, так как ст. 138 Конституции не предусматривает участия областей в процессе принятия конституционных законов или пересмотра Конституции (согласно ст. 138 Конституции области могут запрашивать проведение народного референдума, если закон по пересмотру Конституции или конституционный закон были приняты большинством не менее 2/3 членов палат, но обязательно абсолютным). Менее развиты или вовсе не предусмотрены механизмы, которые позволили бы областям участвовать в законодательном процессе государства. Участие территориальных сообществ в законодательном процессе подразумевает создание парламента с идеальным бикамерализмом, в котором в одной из палат представлены территориальные сообщества. В Италии в рамках действующей легислатуры был представлен проект конституционной реформы, предусматривающий идею диверсификации двухпалатной структуры парламента (превращения Сената в представительную палату территориальных автономий). Такой конституционный конфермативный референдум был проведен 4 декабря 2016 г., но не получил народного одобрения (40,9 % – за, 59,1 % – против). Согласно проекту «Сенат регионов» предлагалось избирать из членов областных советов и мэров, назначаемых с помощью пропорционального метода.

Автономия не означает разделение или отделение. Местная автономия в том виде, как она представлена в Конституции и получила доктринальное обоснование в решениях Конституционного суда, должна пониматься не в негативно-охранительном плане как самостоятельность от чего-либо, а в позитивно-представительном аспекте, характеризующем саму природу муниципальной власти и уполномочивающим ее на активную деятельность по осуществлению принадлежащих ей как институту государственности публично-правовых функций. Вместе с тем конституционные реформы не затронули принцип ст. 5 Конституции, который заключается в гарантировании унитаризма, присущему итальянской институционально-правовой культуре. По мнению отдельных авторов, автономия и унитар-

ризм являются двумя важными аспектами общих фундаментальных ценностей, которые отражают основной конституционный замысел так называемой республики автономий. В этой связи важным становится выработка процессов принятия решений национальной политики, где местные автономии становятся не просто обладателями неких публичных функций, ограниченных их территориальными рамками, а активными субъектами в принятии решений по проблемам, которые затрагивают их непосредственно и в решении которых они участвуют как местные представительные учреждения. Итальянский законодатель предусмотрел различные механизмы и органы, направленные на улучшение межуправленческих отношений. Среди них особое место занимает постоянно действующая конференция «Государство, области и автономные провинции» и конференция «Государство, города, местные автономии». В действующей ст. 123 Конституции четко предусмотрено, что областной устав должен регулировать работу Совета местных автономий как консультационного органа между областью и местными учреждениями. Так появляется новый институт, предназначенный для посредничества между интересами различных уровней публичного управления с функциями более широкими, чем действующие консультативные органы, такие как конференция «Государство – области» и конференция «Государство – автономии». Однако, эта система связей и форм участия еще очень далека от совершенства. Основной закон ограничился передачей областному статуту полномочий регулирования Совета местных автономий как консультационному органу между областью и местными учреждениями (ст. 123 Конституции). Можно согласиться с тем, что данная модель нуждается в дополнительных инструментах координирования, не предусмотренных в действующем конституционном тексте.

Автономия подразумевает одновременно и идею дифференциации. В этом смысле она противостоит принципам единообразия и униформирования. Принцип дифференциации находит свой конституционный базис в ст. 118 Конституции (административные функции предоставляются коммуна, за исключением тех, которые для обеспечения их единообразного исполнения передаются провинциям, городам-мегаполисам, областям и государству на основе принципов

субсидиарности, дифференциации и достаточности), а также в ст. 4 Закона № 59/1997 «Поручение правительству, касающиеся передачи функций и задач областям и местным учреждениям, реформы публичной администрации и административного упрощения»<sup>153</sup>, который квалифицирует принцип дифференциации, закрепляя, что в распределении функций между различными институциональными уровнями должны учитываться ассоциативные, демографические, территориальные и структурные характеристики учреждений. Принцип дифференциации влияет на разные аспекты автономии территориальных учреждений. Так, например, дифференциация в сфере политической организации территориальных учреждений стала возможной благодаря закрепленной за ними уставной и законодательной компетенции (применительно к областям) как в отношении собственной формы управления, так и избирательного законодательства. Организационная дифференциация означает, с одной стороны, предоставление нормотворческой независимости в отношении собственной организации, а с другой – собственную компетенцию по самостоятельному принятию решений и по выработке административно-политического курса, со стороны политических представительных органов учреждений. Функциональная дифференциация означает самостоятельное регулирование с помощью нормативных актов (принцип функциональной дифференциации распространяется также на выполнение законодательной функции – применительно к областной автономии) или регламентной функции, регулирующих формы и способы осуществления административных функций. Территориальная дифференциация как сфера исполнения одних и тех же функций может варьироваться в зависимости от местной специфики и ассоциативной воли заинтересованных учреждений. Например, области могут с помощью областных законов заключать межобластные соглашения в целях более оптимального выполнения собственных функций, устанавливая также и их общие органы (п. 8 ст. 117 Конституции). Кроме того, областным законом согласно ст. 117 Конституции регулируются ассоциативные формы межобщинного сотрудничества.

---

<sup>153</sup> Legge 15 marzo 1997 n. 59- Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. G.U. n. 63 marzo 1997.

Диспозитивный принцип проявляется в возможности индивидуализации местного сообщества благодаря компетенции по определению границ соответствующей территории. Однако, отметим, что Конституция Италии в отличие от других государств регионального типа, как, например, Испании, не признает ни за областями, ни за местными учреждениями такие прямые образующие полномочия, а разрешает только запрос о пересмотре или изменениях территориальных рамок, установленных Конституцией и законом. Количество и территория областей были определены в Конституции (ст. 116 и 121 Конституции), а ст. 132 Конституции предусматривает лишь слияние существующих областей и появление новых областей путем выделения их из уже существующих. В отношении коммун и провинций был введен похожий механизм: создание новых провинций относится к компетенции государства, в то время как новые коммуны могут быть созданы посредством областного закона. Конституционная реформа 2001 г. не затронула (оставила в прежней редакции 1948 г.) такие важные аспекты, как, например, вопросы территориального изменения границ местного самоуправления, относящиеся согласно ст. 133 к государственной и областной компетенции, в зависимости от того, идет ли речь о провинциальных или коммунальных округах.

Важным проявлением диспозитивного принципа является также исполнение нормотворческой (уставной и регламентной) автономии. В самой широкой интерпретации она рассматривается как право самостоятельного и свободного выбора формы и механизмов осуществления вопросов местного сообщества и собственных представлений о цели и способах достижения задач. Это подразумевает определение формы управления, процессов принятия политических решений и внутренней организации. Заметим при этом, что существует качественная разница между уставной автономией областей и муниципальной статутной автономией. Области согласно ст. 123 Конституции самостоятельно определяют собственную форму управления и фундаментальные принципы организации и функционирования. Уставная автономия коммун и провинций, напротив, ограничена соблюдением общих принципов в сфере публичной администрации и государственных норм, относящихся к органам управления местными учреждениями (ст. 4 Закона

№ 131/2003 «Положения о приведении в соответствие устройства Итальянской Республики к положениям конституционного закона №3 от 18 октября 2001 г.»<sup>154</sup>.

Конституция содержит определенные ориентиры и критерии автономии, причем не только формально-юридические, но и материальные, учитывая, что Основной закон отражает весьма широко все основные сферы реализации функций муниципальной власти: политической, экономической и социальной. В этом плане материальные критерии автономии определяются набором полномочий, получающих законодательное закрепление за местными учреждениями.

### **§ 3.2. Муниципальная автономия между государством и областями**

Компетенция местного самоуправления дает полномасштабное представление о реальном значении и месте этого института в системе публичной власти. Определение предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления означает разграничение «государственного» и «местного» и представляет собой границы функциональной самостоятельности и публичной правоспособности местного самоуправления и его органов. Именно в этой сфере наиболее полно проявляются проблемы его взаимодействия с государственной властью. В действующих конституционных положениях местное самоуправление рассматривается в особом контексте, учитывая, что при разделении законодательной компетенции, как она представлена в главе V (в редакции 2001 г.), вопросы местного самоуправления частично закреплены в исключительной государственной законодательной компетенцией, эпизодично – в конкурирующей или остаточной компетенцией областей. Итак, три предмета ведения отнесены к исключительной государственной компетенции согласно подпункту «р» ст. 117 Конституции: государство обладает исключительной законодательной компетенцией по следующим предметам: законодательство о выборах, органы управления и фундаментальные функции коммун, провинций и городов-мегаполисов. Первый пункт ст. 117, касающийся законодательства о выборах, передает государству исключительную

---

<sup>154</sup> Legge 5 giugno 2003. n. 131. Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 N 3. G. U. n. 132 del 10 Giugno 2003.

законодательную компетенцию, по сути, исчерпывающую, а второй пункт – регулирование местных органов управления – пересекается как с регламентарной областной компетенцией, так и нормативной (регламентарной) самостоятельностью, гарантированной местному самоуправлению п. 6 той же статьи: «Коммуны, провинции и города-мегаполисы обладают регламентарной властью в отношении организации и осуществления принадлежащих им функций. С одной стороны, положения конкретизируются и, казалось бы, четко определены исключительные рамки государственного вмешательства, но с другой – в п. 3 той же статьи установлено, что областям принадлежит законодательная функция в отношении любых предметов ведения, не закрепленных в исключительной законодательной компетенции государства. Трудности прочтения представляет собой последний пункт ст. 117, который касается регулирования фундаментальных функций местного самоуправления, так как он не ставит четкого раздела между областной и государственной компетенциями. Конституционная формулировка содержит некое противоречие между определением фундаментальных функций – как сферы исключительной компетенции государства (что соответствует конкретному содержанию государственной компетенции согласно подпункту «р») и – их дальнейшей нормативной регламентацией, которая закреплена в сфере конкурирующей компетенции между государством и областями (в зависимости от конкретного предмета компетенции). В формулировках, используемых для толкования «фундаментальных функций» при реализации конституционных принципов в общем законодательстве, эта конкурирующая компетенция имеет очень размытые рамки. Отдельные функции дублируются в перечне основных функций, признанных за провинциями (п. 4 ст. 21 Закона № 42/2009)<sup>155</sup>.

Если проанализировать распределение административных (исполнительно-распорядительных) функций согласно новой редакции главы V, можно сделать вывод, что существует проблема соотношения между положениями п. 2 ст. 117 и ст. 118, в которой устанавливается, что административные функции закреплены за

---

<sup>155</sup> Legge 5 maggio 2009 n. 42. Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. G. U. n. 103 del 6 maggio 2009.

коммунами за исключением случаев, когда в целях гарантирования их унитарного исполнения они передаются провинциям, городам-мегаполисам, областям и государству на основе принципов subsidiarity, дифференцирования и достаточности. Здесь есть противоречия с точки зрения конституционного закрепления принципа subsidiarity, если рассматривать распределение законодательной компетенции между государством и областями согласно смыслу подпункта «р» п. 2 ст. 117 и других пунктов этой статьи. Так, согласно п.4 новой редакции ст. 117 регламентарная власть принадлежит государству по предметам исключительной компетенции государства, за исключением делегирования ее областям. В п. 6 ст. 117 установлено, что коммуны, провинции и города-мегаполисы обладают регламентарной властью в отношении организации и исполнения предоставленных им функций. Из этого следует, что в таком сложном прочтении конституционных норм subsidiarity является не столько руководящим принципом распределения или наделения функциями различных уровней публичной власти, но и формой узаконенного вмешательства государства в дела местного самоуправления.

Принцип subsidiarity получил свое системное закрепление в Конституции Италии. Законодательная дефиниция этого принципа отсутствует, но можно говорить о различных формах его проявления. Аксиомой subsidiarity следует считать максимальное приближение местных органов власти к населению при сохранении эффективности осуществления публичных функций. В сфере местного самоуправления данный принцип позволяет приблизить власть к гражданам, привлечь их к решению публичных задач, но в то же время оправдать вмешательство государства в местные дела. Распределение компетенции по вертикали позволяет повысить эффективность управления и не допустить концентрации политических, экономических и иных ресурсов в одних руках, а следовательно, и ответственности за их использование. Очевидно, что при рассмотрении механизма subsidiarity мы сталкиваемся с проблемами в системе «центр – область – муниципалитет», затрагивающими компетенционную триаду «полномочия – финансы – ответственность» и упирающимися в проблемы административного вмешательства. Вместе с тем принцип subsidiarity в Италии задействован также не только

при регламентации широкого круга общественных отношений при распределении задач между государственной и местной властью, но и в системе «гражданское общество – публичная власть».

Если рассматривать принцип субсидиарности как восприятие директивных линий законодательства ЕС в национальной Конституции, то необходимо вернуться к ее концепции, заложенной в Маастрихтском договоре. В ст. 5 Маастрихтского договора содержится следующее положение: «Согласно принципу субсидиарности Союз в сферах, которые не относятся к его исключительной компетенции, действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого действия не могут достаточным образом быть достигнуты государствами – членами на центральном, региональном или местном уровнях, но, ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия, могут быть лучше достигнуты на уровне Союза». Если проводить аналогию в национальных масштабах применительно к закреплению принципа субсидиарности в Конституции Италии, то само государство в этом контексте должно рассматриваться как последняя инстанция. Его миссия состоит не в том, чтобы взять на себя ту или иную публичную функцию. Оно должно взять на себя прямым или косвенным образом ответственность в первую очередь за гарантирование соблюдения основополагающих принципов Конституции, которые заложены в ее первых 12 статьях. Государство должно обеспечивать сущностную основу демократического режима, на котором основана жизнь гражданского общества. Принцип субсидиарности рассматривается в том смысле, что вмешательство учреждения более высокого уровня оправдывается только в том случае, когда реализация самой автономии влечет дополнительные издержки. Такое вмешательство имеет субсидиарный характер (характер помощи, субсидий территориальным сообществам для лучшего достижения их целей). Однако принцип субсидиарности получил в Конституции Италии несколько иное звучание. Конституционные нормы, которые прямо отсылают к принципу субсидиарности, следующие: прежде всего, это п. 2 ст. 120, в которой устанавливается, что правительство обладает замещающей функцией в отношении органов областей, городов-мегаполисов, провинций и коммун в случаях, когда этого тре-

бует защита правового и экономического единства, и, в частности, гарантирование основных прав и услуг, касающихся гражданских и социальных прав: «Правительство может замещать органы областей, городов-мегаполисов, провинций и коммун в случае невыполнения ими норм международных договоров или актов Европейского сообщества, или при серьезной угрозе для государственной безопасности, или, когда такое замещение диктуется необходимостью защиты юридического или экономического единства и, в особенности, для защиты элементарных мер, охраняющих гражданские и социальные права, невзирая на территориальные границы местного управления». Исполнение замещающей функции государства должно осуществляться в соответствии с принципом лояльного сотрудничества и соблюдения самого принципа субсидиарности в соответствии с положениями п. 2 ст. 117, которая устанавливает исключительную компетенцию государства в определении основного уровня услуг, касающихся гражданских и социальных прав, гарантированных на всей территории. Похожая компетенция общего характера закреплена за государством в п. 5 ст. 119 Конституции: «Для содействия экономическому развитию, сплоченности, социальной солидарности и в целях устранения экономического и социального дисбаланса, для содействия эффективной реализации прав человека или других целей, отличных от обычного исполнения функций, государство адресует дополнительные ресурсы, осуществляет адресное вмешательство в пользу отдельных коммун, провинций, городов-мегаполисов и областей».

Переход от государства, основанного на принципе областной автономии, к автономистскому полицентризму, в котором все территориальные учреждения имеют потенциально паритетный конституционный ранг, означает усиление конституционных гарантий защиты автономии со стороны государства, предоставляемых областям вследствие их новой позиции в диалоге с центральной политической властью и укрепления политической власти местных учреждений. Широкая система конституционного гарантирования является основой реализации народом своей власти через органы местного самоуправления. Это означает, что Основной закон ориентирует государство на создание системы таких гарантий не просто как

одного из организационно-правовых институтов публичной власти, а как демократической формы самоорганизации населения и института народовластия. При этом, по мнению отдельных представителей итальянской доктрины, в системе отношений между областями и местными учреждениями присутствует некая асимметрия: между наделением функций и инструментами и конституционными гарантиями защиты местной автономии. Это проистекает из-за отсутствия института конституционной жалобы в отношении оспаривания конституционной законности государственных законов, нарушающих компетенцию местных учреждений, как это предусмотрено для областей (в ст. 127 Конституции)<sup>156</sup>. По мнению Б. Каравита, аналогично тому, как это происходило до конституционной реформы, местные учреждения находятся по отношению к областям в позиции владельцев важных функций, но не имеют в распоряжении достаточных конституционных инструментов их защиты<sup>157</sup>. Так, если ст. 127 Конституции в редакции 2001 г. гласит, что если «Правительство находит, что областные законы превышают компетенцию региона, то оно может поставить вопрос об их конституционной законности перед Конституционным судом в течение шестидесяти дней со времени их опубликования. Если область считает, что какой-либо закон или акт, имеющий силу закона государства или другого области, наносит ущерб ее компетенции, то она может поставить вопрос о конституционной законности перед Конституционным судом в течение шестидесяти дней со времени опубликования закона или акта, имеющего силу закона». В этом плане действующие положения напоминают прежнюю государственно-центрическую концепцию в отношении местных учреждений или, как его окрестили, «региоцентризм». Однако, по мнению Т. Гроппи, в новой системе институционального плюрализма, как она следует из положений ст. 1, ст. 5, ст. 114 Конституции, такой инструмент конституционной защиты не является необходимым. Он только перезагрузит работу Конституционного суда, так как уже предусмотрены адекватные функциональные ин-

---

<sup>156</sup> Costanzo P. La tutela delle autonomie locali davanti alle corti costituzionali, a cura di G. Rolla. Giuffrè, 2005. P.162.

<sup>157</sup> Caravita B. Lineamenti di diritto costituzionale e regionale. Torino, 2006. P.71.

струменты для судебной защиты административным и гражданско-правовым путем<sup>158</sup>.

Глава V, как она представлена после реформы, обозначила основу для административной системы, в которой область выполняет важный фундаментальный выбор для развития собственного территориального сообщества – посредством законодательной деятельности, программирования политико-административного курса и координирования, но ограничивается при этом исполнением только тех административных функций, связанных с потребностями сохранения унитаризма в едином государственном пространстве. Однако в связи сильной муниципальной фрагментацией области нередко сталкиваются со сложностями в управлении территорией. Область не имеет возможности влиять на конкретные результаты деятельности, осуществляемой местными учреждениями, так как была упразднена традиционная система областного контроля за их административной (исполнительно-распорядительной) деятельностью.

В этой связи особую важность имеет создание различных межуправленческих институтов и механизмов, направленных на развитие модели так называемого «кооперативного регионализма». Среди таких механизмов, предусмотренных действующим законодательством, особое место занимает постоянно действующая конференция «Государство, области и автономные провинции» и конференция «Государство, города, местные автономии». Конституция ограничилась передачей областному статуту полномочий регулирования Совета местных автономий как консультационного органа между областью и местными учреждениями (ст. 123 Конституции). Однако эта система связей и форм участия еще очень далека от совершенства.

Процесс политико-законодательной административной децентрализации, запущенный 15 лет тому назад, пока с трудом реализуется в многоуровневой системе управления, отличной от классического федерализма, основанного на раз-

---

<sup>158</sup> Groppi T. La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione // La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V, a cura di T. Groppi e M. Olivetti. Torino, 2001. P. 220.

делении компетенции. Автономистская модель, о которой идет речь в ст. 5 Конституции, может быть конкретно реализована только посредством синергии в отношениях между областями и местными учреждениями. Интеграция между этими учреждениями – это единственное решение при неизменной Конституции для достижения равновесия между областными задачами по гарантированию унитаризма и устранения экономического и социального дисбаланса территорий и исполнения потребностей дифференцирования, связанных с процессом усиления автономии местных учреждений.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы о том, что одновременно с законодательными изменениями, направленными на осуществление широкой административной децентрализации местного самоуправления, произошло переосмысление теоретических основ и конституционно-правового закрепления принципа местной автономии. В целях конкретной реализации конституционного принципа автономии, о котором идет речь в ст. 5 Конституции, конституционная реформа 2001 г. усилила роль как областной, так и муниципальной автономии. Получают четкое закрепление нормативные рамки самоуправления как институт публичной власти. Нормотворческая (статутная и регламентарная), административная и финансовая автономия местного самоуправления имеют гарантии на конституционном уровне.

Новая формулировка ст. 114 Конституции в редакции 2001 г. предоставляет конституционную гарантию автономии коммунальным и провинциальным, уточняя, что речь идет о местных учреждениях в первую очередь «автономных с собственными статутами, полномочиями и функциями согласно принципам установленным Конституцией». По мнению диссертанта, положительным конституционным новшеством является также то, что автономия и конституционный статус местных автономий в новой редакции Конституции 2001 г. рассматривается и как развязка другой важной проблемы, заключающейся в соотношении самой концепции автономии и постепенной децентрализации государственного законодательного регулирования организации местного самоуправления. В Конституции 1948 г. у коммунальной и областной автономии

были разные нормативные источники: областная автономия получала прямое конституционное закрепление, а коммуны и провинции являлись “автономными образованиями” в рамках принципов, установленных общими законами Республики, которые определяют их функции. Отход от традиционной позитивистской парадигмы, основанной на признании закона основным социальным регулятором общественной жизни заключается также в конституционном признании нормотворческой автономии местного самоуправления: статутной и регламентарной (ст. 114 Конституции). Новая формулировка ст. 114 Конституции в редакции 2001 г. предоставляет конституционную гарантию автономии коммуна и провинциям, уточняя, что речь идет о местных учреждениях в первую очередь «автономных с собственными статутами, полномочиями и функциями согласно принципам установленным Конституцией». Кроме того важным пунктом конституционной реформы 2001 г. в Италии стало устранение административной опеки и, в частности, отмена областного контроля за административными актами местного самоуправления. Были отменены ст. 124, 125 и 130 Конституции, содержавшие положения о правительственном комиссаре и контроле за административными актами области и местных учреждений, присущих для старой модели взаимоотношений.

Вместе с тем отдельные статьи главы V Конституции заложили основы для создания сильной региональной системы. Политическая автономия является формой децентрализации законодательной власти унитарного государства и ей обладают только области, так как за ними конституционно закреплена законодательная функция. Они наделяются правом принимать местные законы или другие нормативно-правовые акты в пределах тех полномочий, которые отнесены к их собственной компетенции. В то время как за государством была закреплена законодательная компетенция по четко перечисленным предметам, области могут принимать законы по предметам, перечисленным в конкурирующей компетенции в соответствии с основополагающими принципами государственного устройства и по предметам, которые не относятся к исключительной государственной или

конкурирующей компетенции. Таким образом, для всех областей была предоставлена первичная законодательная функция, которая в прошлом была закреплена лишь за областями специального статуса, исходящая из самой Конституции и исполняемая «в соответствии с Конституцией, а также обязательствами, вытекающими из общеевропейского устройства и международных обязательств». Конституционная реформа предоставила области важные полномочия, касающиеся организации и исполнения функций, предоставленных местным учреждениям. Однако сфера правотворческой деятельности областной автономии не может быть бесконечно широкой, так как в государстве, считающим себя демократическим и правовым, должно обеспечиваться единство в системе законодательства и в применении законов. Поэтому в развитии областной автономии все большую практику получает расширение самостоятельности в сфере осуществления функций исполнительной власти. Это, естественно, сближает ее с местным самоуправлением, превращает в так называемое региональное самоуправление. При этом региональная демократия нередко осуществляется за счет и в ущерб самоуправлению местных органов власти. В этой связи подробно анализируются основные конституционные гарантии местной автономии: нормотворческой, административной и финансовой, ее пределы и способы защиты.

Несмотря на общий положительный системный эффект конституционной реформы 2001 г., существуют проблемы определения четких рамок односторонней законодательной компетенции государства в отношении регулирования вопросов местного самоуправления. Так, широкая дискреция представлена республиканскому законодателю в определении «фундаментальных» функций коммун, провинций и городов-мегаполисов (исключительная законодательная компетенция государства – ст. 117 Конституции), что можно рассматривать как отступление от самого принципа субсидиарности. Прогрессивное расширение законодательной власти государства в сфере координирования публичных финансов и налоговой системы (закрепленной среди законодательной конкурирующей компетенции п. 3 ст. 117) – принцип «выравнивания бюджетной обеспеченности» суще-

ственно сокращает сферу финансовой автономии местного самоуправления, которая отражает уровень его политической независимости.

### **§ 3.3. Конституционные гарантии нормотворческой автономии местного самоуправления**

В новой редакции главы V Основного закона конституционализирован принцип нормотворческой автономии местных учреждений. Она позволяет вырабатывать независимый административно-политический курс местного самоуправления, а также подразумевает децентрализацию государственного нормативного регулирования отношений по организации местного самоуправления. Нормотворческая автономия подразумевает статутную (уставную) и регламентарную функцию.

**Уставная (статутная) автономия.** В измененном п. 2 ст. 114 закреплено, что «коммуны, провинции и области являются автономными учреждениями с собственными статутами». Таким образом, и для местных учреждений конституционализируется принцип статутной автономии, который нашел свое первое признание в законе № 142/1992. Ст. 114 закона закрепила четкий конституционный фундамент статутной независимости местных органов. Правовое регулирование дел местного сообщества трактуется шире, чем функции управления: тем самым подчеркивается, что деятельность местных сообществ не ограничивается обычными инструментами государственной исполнительной власти, а заключается также в праве издавать общие абстрактные нормы в виде статутов и положений. Статуты (коммунальные уставы) являются наиболее значительным выражением конституционной автономии местного учреждения. Статутная (уставная) автономия позволяет самостоятельно определять принципы организации и функционирования местного учреждения. В Италии основным правовым актом местного управления и самоуправления, обладающим правоустанавливающим характером, является коммунальный статут (устав). Статуты и положения являются нормативными актами, имеющими общеобязательный характер на территории местного

сообщества.<sup>159</sup> Статут является основным правовым инструментом местного сообщества, который предоставляет уникальную возможность постепенного перехода от представительной к партисипативной демократии. Коммунальные уставы представляют собой момент первичной демократии, призывают к процессу самоопределения социальных сообществ и является выражением их территориальной идентичности.

По мнению Р. Този, сама формулировка ст. 114 Конституции о том, что коммуны и провинции являются автономными учреждениями с собственными статутами, кажется не очень удачной<sup>160</sup>. Это связано с тем, что статутная автономия хоть и обладает конституционным признанием (ст. 114 Конституции), регулируется напрямую не конституцией, а обычным законодательством – ст. 4 закона № 131 от 5 июня 2003 г «Положения о приведении в соответствие устройства Республики с конституционным законом от 18 октября 2001 № 3»<sup>161</sup> и ст. 6 законодательного декрета № 267/ 2000 «Единого сводного текста об устройстве местных учреждений». По сравнению со статутной самостоятельностью областей обычного статута (ст. 123 Конституции) и областей специального статута (ст. 116 Конституции), закрепленных непосредственно в самой Конституции, статутная автономия местных учреждений получает дальнейшее регулирование и детализацию в обычном законодательстве. Поэтому, нормотворческая независимость коммун в уставах и регламентных положениях ограничена, что связано с подзаконным характером самих коммунальных уставов и регламентарных положений. Речь идет о таких ограничениях, как общий правовой порядок и конституционно установленные принципы разграничения компетенции между различными уровнями публичного управления.

Самостоятельность коммун, в том числе в решении вопросов местного сообщества, ограничивается рамками обычных законов. Упоминание законов в данном случае устанавливает границы и для возможного государственного вмеша-

---

<sup>159</sup> Никитина В.М., Финогентова О.Е. Эволюция статутной автономии местного самоуправления в Италии // Бизнес в законе. 2012. № 2. 27 – 31.

<sup>160</sup> R. Tosi. Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali. Le Regioni. 2002. 963 ss.

<sup>161</sup> Legge 5 giugno 2003, n. 131. Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 Giugno 2003

тельства, учитывая, что любое государственное вмешательство требует соответствующего закона: законом осуществляется и, наконец, закон создает основу для последующего административного регулирования (для издания постановления или индивидуального административного акта).

Ограничения статутной власти местных учреждений содержатся и в самой Конституции, и в частности в оговорке выше упомянутой ст. 117 Конституции. В Законодательном декрете № 267/ 2000 закреплено, что закон четко устанавливает принципы, которые представляют собой непреодолимые ограничения для нормотворческой автономии коммун и провинций. Кроме того, ст. 4 конституционного закона 131 /2003 предусматривает дополнительное ограничение статутной независимости, заключающееся в соблюдении общих принципов организации публичной администрации.

Что касается отношений с другими местными нормативными источниками, то среди принципов, которые должны соблюдать статуты входит также и соблюдение компетенционного принципа. Это означает, что коммуна или провинция при исполнении статутной автономии не может осуществлять нормативное регулирование тех предметов, которые закреплены общим законом в регламентарной компетенции других территориальных учреждений. В целях реализации новых конституционных положений в 2003 году (закон № 131/2003 «Положения о приведении в соответствие устройства Республики с конституционным законом от 18 октября 2001 № 3»<sup>162</sup> правительству было поручено привести в соответствие с положениями Единого сводного текста законов о местных учреждениях № 267/2000 с изменениями, введенным конституционной реформой, уточняя при этом (ст. 4 п.2), что статут действует:

- а) в первую очередь «в соответствии с Конституцией»;
- б) в соответствии с «общими принципами в сфере публичной администрации», принципами, содержащимися в ст. 97 Конституции: «Государственные учреждения организуются согласно положениям закона так, чтобы обеспечить

---

<sup>162</sup> Legge 5 giugno 2003, n. 131. Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 Giugno 2003.

правильность работы и беспристрастность администрации. В положении об учреждении определяются компетенция, функции и личная ответственность должностных лиц. Должности государственной администрации замещаются по конкурсу, кроме случаев, установленных законом», принципами, установленными обычным законодательством (в первую очередь трудовым законодательством, регулирующим деятельность публичной администрации согласно Законодательному Декрету № 29/1993 и положениям Сводного текста № 165/2001);

в) а также «в соответствии с положениями государственных законов в реализации положений п. 1 ст.117 Конституции. В связи с отменой ст. 128 Конституции, исключительная компетенция государственного законодателя ограничена сферой избирательного законодательства, руководящих органов управления и основных функций местного самоуправления (п.1 ст. 117).

Согласно этим ограничениям «устанавливаются принципы организации и функционирования учреждения, формы контроля, в том числе и заменяющего, а также гарантии меньшинств и формы народного участия»<sup>163</sup>.

В отношении принятия коммунальных и провинциальных статутов государственный закон предусматривает следующую процедуру: статут принимается, если за него проголосовало 2/3 членов коммунального совета. В противном случае необходимо чтобы статут был принят последовательно два раза подряд абсолютным большинством действующих советников, т.е. для первого тура голосования достаточно простого большинства, в то время как для второго необходим квалифицированный кворум. По мнению Л. Пегораро, процедура принятия статута квалифицированным большинством в повторном туре голосования не является достаточной гарантией статутной автономии, так как может быть осуществлен пересмотр статута без согласия оппозиции, а также всего местного избирательного корпуса, поскольку не предусмотрена возможность проведения народного одобрительного референдума<sup>164</sup>. Принятие статуты регулируется государ-

---

<sup>163</sup> Legge 5 giugno 2003. n. 131 “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001. n.3”. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.132 del 10 giugno 2003.

<sup>164</sup> Pegoraro L., Giupponi T. F. L’autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. 3/2001). Osservatorio sulle fonti 2001. Torino, 2002.

ственным законом, а процедура его пересмотра – самими статутами, которые, как правило, предусматривают оговорку, согласно которой процесс пересмотра, по сути, соответствует процессу, необходимому для его принятия. Как правило, для пересмотра статута предусматриваются усложненные кворумы. Такой выбор объясняется стремлением дополнительно придать жесткость этому правовому инструменту как источнику местной автономии, усложняя процедуру его изменения. В случае роспуска совета пересмотр статутных норм осуществляется специальным комиссаром<sup>165</sup>.

В содержании статута можно выделить обязательные нормы и факультативные. Обязательные нормы регулируют предметы ведения, которые должны непременно присутствовать в статуте, и их перечень содержится в Едином сводном тексте № 267/2000, а также в государственных законах, регулирующих предметы компетенции, относящиеся к исключительной законодательной функции государства, согласно п. 2 ст. 117 Конституции. В категорию факультативного содержания, регулирование которой осуществляется с помощью обычных государственных законов, входят местный консультационный референдум, гражданский защитник, округа коммунальной децентрализации для коммун с населением от 30 000 до 100 000 человек в провинциальных округах, деятельность комиссий совета а также другие аспекты, не противоречащие принципам, установленным законом. С функциональной точки зрения статуты имеют двойную функцию, так как содержат как нормы, регулирующие правовые отношения внутри учреждения (между его органами и местным сообществом), так и правила, регулирующие взаимоотношения местных учреждений с другими институциональными субъектами. В содержание статута могут входить следующие обязательные и факультативные функции:

а) фундаментальные нормы организации учреждения и, в частности, наделение компетенцией местных органов;

б) формы гарантий и участия меньшинства;

---

<sup>165</sup> Никитина В.М., Финогентова О.Е. Местные статуты в системе источников права Италии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 4. 80-86.

в) формы сотрудничества между местными учреждениями;

г) формы непосредственной демократии;

д) положения о регулировании округов коммунальной децентрализации.

Статут и коммунальный регламент регулируют формы избрания органов децентрализации. Кроме того, в коммунах, численность которых превышает 300 000 жителей, статутом могут предусматриваться дополнительные формы коммунальной децентрализации;

е) допуск граждан к информации и административным процедурам;

ж) флаг и эмблему местного учреждения;

з) нормы, гарантирующие соблюдения равных возможностей между мужчинами и женщинами согласно закону от 10 апреля 1991 г, а также участия обоих полов в коллегиальных органах местных учреждений или созданных ими и зависимых от них учреждениях. Ранее статут предусматривал фигуру гражданского защитника, но этот институт был упразднен впоследствии Законом № 191/2009.

В коммунальных и провинциальных статутах закрепляются важные инструменты, касающиеся форм непосредственной демократии, таких как петиции, обращения граждан и местный референдум, что можно отнести к развитию общего принципа участия в политико-административной деятельности. Если рассматривать принцип политико-административного участия в управлении, то помимо того, что в Конституции Италии закреплена модель представительной демократии, а в ст. 1 и 2 – принцип народного суверенитета (суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его в формах и границах, установленных Конституцией), Республика предусматривает также открытую систему политико-административного участия в публичном управлении. Подразумевается это двояким образом: с одной стороны – отмечена важная роль ассоциативных объединений граждан в социальной ткани общества (ст. 2 Конституции), с другой – предусматривается особое регулирование различных объединений, демократическим путем содействующих определению национальной политики, таких как профсоюзы и политические партии (ст. 49). Политико-административное участие было кодифицировано и в общеевропейских нормах в Хартии фундаментальных прав ЕС в

главе V, посвященной правам граждан, как, например, право голосовать и баллотироваться в качестве кандидата на выборах (в Европейский парламент и муниципальных выборах (ст. II – 40, 41); право на соответствующее управление (ст. II – 42); право на обращение с петицией и допуск к документам. Институты, связанные с принципом политико-административного участия закреплены в областных статутах и статутах местных учреждений, которые нередко посвящают им целые главы. Это является квалифицирующим элементом их деятельности. Отдельные исследователи видят некую связь между децентрализацией и принципом политико-административного участия, но несомненно речь идет о феноменах, отражающих разные юридические концепции. Децентрализация государственного устройства представляет собой фундаментальный принцип организации, связанный с введением новой техники распределения полномочий, обогащающий традиционный принцип разделения властей и улучшающий эффективность принятия публичных решений. Методы непосредственной демократии относятся к процессам формирования воли в принятии политических решений и задействуют внешние к публичной администрации реалии (общественные объединения, отдельных граждан). Несмотря на отличия, оба феномена отвечают общим потребностям повышения демократического уровня политической системы. Несомненно, что развитие децентрализации косвенным образом способствует приближению граждан к центрам принятия политических и административных решений и власти. Принцип политико-административного участия конституционно также значим, в силу того, что отдельные индивидуумы на момент формирования институционального представительства становятся важными не только как *cives* (граждане), но и как потребители публичных услуг и носители публичных интересов. Публичное управление – это важная функция для развития человеческого капитала. Первичная задача публичной администрации должна заключаться в удовлетворении потребностей граждан. Поэтому целью конституционного устройства республики должно стать введение принципов и создание институтов, способных улучшить отношения между гражданами и публичными учреждениями. В этой связи сле-

дует выделить положительные тенденции, которые способствуют гармоничному развитию между местной администрацией и местным сообществом, такие как:

а) расширение понятия «гражданина», чему способствовало введение института общеевропейского гражданства, усилившего отдельные политические права а также сгладившего в определенной мере традиционную дихотомию между гражданами и иностранцами. Так, в частности в Италии, право политико-административного участия было распространено и на иностранцев, проживающих долгое время на территории Италии;

б) закрепление более паритетных отношений между публичным аппаратом и гражданским обществом;

в) подготовка целого спектра инструментов в виде гарантий и финансовых институтов для более эффективного исполнения гражданских прав.

Кроме того, принцип участия позволяет обогатить новым смыслом общие принципы, которые характеризуют административную деятельность, как принцип беспристрастности и принцип соответствующего управления. Принцип беспристрастности подразумевает справедливое рассмотрение дел активной, приближенной к потребностям и пожеланиям граждан публичной администрацией, а также обязанность соблюдать принцип прозрачности административной деятельности. Принцип соответствующего управления не ограничивается соблюдением законности со стороны публичной администрации. Он включает: а) право каждого лица быть выслушанным до того, как в отношении него будет принята какая-либо мера, которая может неблагоприятно на нем отразиться; б) право каждого иметь доступ к информации о нем с одновременным соблюдением законных интересов конфиденциальности, профессиональной и коммерческой тайны; с) обязанность администрации мотивировать свои решения (ст. II – 41 п. 2). Т. е. этот принцип подразумевает познаваемость процессов принятия публичных решений со стороны граждан и защиту их прав против любой формы злоупотреблений. Согласно принципу соответствующего управления, с одной стороны – публичная администрация должна искать новые более эффективные и экономичные формы публичного администрирования, с другой - она обязана предоставлять комплекс-

ные и адекватные услуги, удовлетворяющие экономические и социальные права граждан.

Области и местные учреждения по своей природе проявляют большее участие в определении видов инструментов, регулирующих взаимоотношения с местными сообществами и гражданами, которых они представляют. Это связано как с исполнением прежде всего с социальным характером их административных функций, собственной компетенцией местных учреждений, так и в силу направленности их деятельности на удовлетворение публичных интересов местного уровня. Области, провинции и коммуны характеризуются прямым представительством. Исторически местное самоуправление выполняло важные функции в реализации принципа солидарности гражданского общества. Местные учреждения самостоятельно определяют использование различных форм непосредственной демократии, таких как право на подачу петиций, допуска к административным актам, консультативного референдума. По-разному в них регулируются и права, связанные со статусом гражданина (*status civitas*). В частности, отдельные статуты закрепили расширенные формы политико-административного участия как для иностранцев, проживающих на территории (не граждан), так и проживающих несовершеннолетних (не избирателей). Это положение по мнению Ф. Пинто не нарушает положения ст.48 Конституции, согласно которому избирателями являются все достигшие совершеннолетия граждане – мужчины и женщины, так как эти реквизиты, которые Конституция предусматривает для определенных форм политического представительства не распространяются автоматически на другие формы непосредственной демократии<sup>166</sup>. Статуты достаточно свободно определяют формы непосредственной демократии, ограничиваясь соблюдением принципов, содержащихся в отдельных государственных законах, касающихся регулирования принципов публичной организации, а также эксклюзивной государственной законодательной компетенции (ст.117 Конституции) относящейся к фундамен-

---

<sup>166</sup> Pinto F. *Diritto degli enti locali*. Giapichelli editore. Quarta edizione. Torino, 2016.

тальным функциям коммун и провинций. Они могут самостоятельно устанавливать:

а) нормы, регулирующие порядок административного производства, связанных с прозрачностью административных процессов, вводят право на доступ к информации и доступа к документам;

б) законодательный декрет № 165/2001 заложил основу для более функциональной и открытой для граждан модели публичной администрации и предусматривает специальные отделы для работы с общественностью, которая является как инструментом информирования и гарантий права доступа к документам, так и защиты прав граждан в случае неэффективной деятельности публичной администрации;

в) нормы об административном упрощении.

Статуты местных учреждений должны обязательно предусматривать и регулировать:

а) возможность создания ассоциативных форм организации граждан и общественных объединений на основе кварталов как территориального общественного самоуправления;

б) участие заинтересованных частных лиц или их объединений в процессах принятия актов публичного управления, которые могут влиять на их субъективные права;

в) формы консультирования населения для решения вопросов местного значения;

г) процедуры для подачи заявок, петиций, предложений и гарантии по их своевременному рассмотрению;

д) право доступа граждан к документам и процедурам по принимаемым в их отношении мер.

Коммунальные статуты могут предусматривать дополнительные формы участия в процессах принятия нормативных и административных решений, среди которых особое значение имеют заявки, петиции, предложения и опросы. В частности, что касается консультирования и опросов, коммуны и провинции могут:

а) содействовать встречам между представителями администрации и представителями организаций или групп граждан, действия которых направлены на защиту интересов или решения проблем, связанных с принятием данного акта или решения;

б) создавать совещательные комиссии или похожие органы;

в) созывать ассамблеи с участием представителей местной администрации, приглашая заинтересованное население для участия в дебатах;

г) изучать настроения и пожелания граждан с помощью анкетирования, опросов мнения, исследований, демокопических интервью;

д) местный референдум.

Местные референдумы используются для создания новых коммун, изменения их округов или преобразования (п. 2 ст.133). Консультативные референдумы регулируются Законодательным декретом № 267/2000. Регулирование местных (провинциальных и коммунальных) консультативных референдумов закрепляется в местных статутах по-разному. Как правило статуты не предусматривают для его действительности абсолютного большинства, как это закреплено в ст. 75 Конституции (вынесенное на референдум предложение считается принятым, если в голосовании участвовало большинство имеющих на это право и если предложение собрало большинство голосов, признанных действительными). Это правило предусматривается для абrogативных референдумов (народного вето), которым не могут пользоваться местные учреждения. Речь идет об усилении плебисцитных форм управления. Вместе с тем, согласно постановлению Конституционного суда (решение № 829/1988 и № 256/1989.), возможно использование референдумов только консультативного типа. По мнению Конституционного суда, возможность народного вето на местном уровне может привести к трансформации действующей местной представительной системы, закрепленной в едином сводном тексте № 267/2000. Однако это не исключает регламентирования в статуте дополнительных форм народного участия в рамках существующей коммунальной формы управления с учетом соблюдения принципов избирательной системы, содержащихся в общих законах государства (согласно исключительной законодательной

компетенции государства в отношении местного самоуправления п. 2 ст. 117 Конституции). П. 5 ст. 8 Законодательного декрета № 267/2000 устанавливает, что «статут, руководствуясь принципами Закона № 203 от 8 марта 1994 г. № 203 и Законодательного декрета № 286 от 25 июля 1998, содействует различным формам участия в местной публичной жизни граждан Евросоюза и иностранцев, легально проживающих на ее территории».

**Регламентарная компетенция местных учреждений.** Она также является проявлением нормотворческой автономии местных учреждений. До вступления в силу новых конституционных норм, коммуны и провинции уже обладали довольно широкой нормотворческой компетенцией, но при этом они редко применяли ее на практике. До конституционной реформы 2001 г. местным нормативно-правовым актам была передана лишь функция детализации общих законов и регламенты носили исполнительно-правоприменительные функции. Инновационный потенциал новой конституционной формулировки состоит в конституционном закреплении регламентарной функции за коммунами, провинциями и городами-мегаполисами. Согласно смыслу п. 6 ст. 117, коммуны, провинции и города-мегаполисы обладают регламентарной властью в отношении регулирования организации и исполнения закрепленных за ними функций. Регламентарная компетенция государства ограничивается предметами исключительного законодательства, за исключением случаев ее делегирования областям, в то время как областям предоставляется регламентарная функция по остальным предметам. Конституционные формулировки, касающиеся регламентарной власти местных учреждений, не лишены проблем их интерпретации и нормативных связей. Так, в частности, встал вопрос об определении взаимосвязи между оговоркой регламентарной компетенции в пользу коммун, провинций и городов-мегаполисов, касающейся организации и осуществления переданных им функций (о которых идет речь в п. 6 ст. 117) и закреплении законодательной исключительной компетенции государства в сфере «избирательного законодательства, органов управления и фундаментальных функций коммун, провинций и городов-мегаполисов (о которых идет речь в п. 2 ст. 117). С одной стороны, нет никаких сомнений в том, что оговорка

регламентарной компетенции в пользу местных учреждений представляет собой исключение из правила, содержащегося в этом же пункте, согласно которому «регламентарная власть принадлежит государству по предметам его исключительной законодательной компетенции, за исключением случаев делегирования областям». С другой стороны, встают проблемы, которые с точки зрения конституционного толкования, представляют собой взаимные ограничения: конституционно-гарантированная оговорка законодательной исключительной компетенции государства п. 2 ст. 117 и оговорка регламентарной компетенции в пользу местных учреждений п. 6 ст. 117. Сокращение регламентных полномочий коммун и провинций в отношении их фундаментальных функций до чисто исполнительской или законоприменительной практики государственных законов означало бы шаг назад, который с трудом можно представить. В законодательном декрете № 267/2000 от 18 августа 2000 г. «Едином сводном тексте законов об устройстве местных учреждений», было указано, что «при соблюдении принципов, установленных законом и статутом, коммуны и провинции принимают регламенты в сфере собственной компетенции и, в частности, в сфере организации и функционирования органов и служб, а также исполнения фундаментальных и нефундаментальных функций». Эти отношения следует рассматривать с точки зрения компетенции, в том смысле, что сфера законодательной государственной компетенции и сфера регламентарной компетенции местных учреждений относится к двум разным уровням. Государственное законодательство определяет фундаментальные функции местных учреждений и представляет собой их правовую основу, а нормативная деятельность местных учреждений относится к регламентации организационно-управленческих аспектов основных функций местного самоуправления.

По мнению Ф. Пинто, новая конституционная формулировка крайне неудачна и должна быть заменена на следующую «регламентарная власть принадлежит государству и областям в отношении собственной законодательной компетенции. Коммуны и города-мегаполисы обладают регламентарной властью в отношении регулирования организации и выполнения, предоставленных им функций,

соблюдая государственные и областные законы соответствующей компетенции»<sup>167</sup>. Он предлагает заменить п. 1 ст. 118: «административные функции предоставляются провинциям, городам-мегаполисам, областям и государству на основе принципов субсидиарности, дифференциации и достаточности» со следующим добавлением: «административные функции передаются коммуна на основе государственных или областных законов в отношении собственной компетенции. Как правило, эти функции передаются коммуна или городам мегаполисам на основе принципов субсидиарности, дифференциации и достаточности». Учитывая это, несомненно, за местными учреждениями должна быть гарантирована нормотворческая автономия, признанная за ними в конституции. Их взаимоотношения с государственными и региональными регламентами регулируются на основе принципа преференции: регламентарная власть государства и областей представляет собой ограничение административной деятельности коммун и провинций при отсутствии местного регулирования. Взаимоотношения регламентов с государственными законами неоднозначны. Областной закон, устанавливающий функции местных учреждений по предметам собственной областной компетенции, согласно конституционным принципам, не может вмешиваться в их регламентарное регулирование, за исключением случаев, когда это оправдано потребностями защиты унитаризма или служит целям гарантирования общих минимальных параметров в исполнении переданных им административных функций. Так, например, конституционный суд признал законными положения ст. 63 статута области Тоскана, которая закрепляла за областным законом право регулировать организацию и выполнение переданных местным учреждениям функций в случаях, «когда это продиктовано потребностями их единообразного исполнения»<sup>168</sup>. Что касается «организации» функций, переданных местным учреждениям, то она также входит в их регламентарную функцию, за исключением регулирования органов местного самоуправления, которое является предметом исключительной законодательной компетенции государства и возможного регу-

---

<sup>167</sup> Pinto F. *Diritto degli enti locali*. Giapichelli editore. Quarta edizione. Torino, 2016.

<sup>168</sup> Calvieril C. *La potestà normativa primaria e secondaria delle regioni tra residualità e nuovi limiti*. G.Tarantini (a cura di). *Il federalismo a Costituzione variata*. Torino, 2002.

лирования со стороны областного закона, со ссылкой на упоминаемые выше потребности унитаризма. В части, касающейся исполнения переданных местному самоуправлению функций может быть предусмотрено их регулирование на основе областного закона по наделению исполнительными функциями, но он должен ограничиться установлением лишь общих принципов. Таким образом, в отношении регулирования организации и выполнения переданных функций, очень сложно конкретно определить разницу между двумя источниками. Не так просто установить, до какого предела может действовать областной закон, не ущемляя чрезмерно регламентарную независимость местных учреждений, с одной стороны, и определять содержание самой регламентарной компетенции с другой. Особенно сложно установить, что понимается под «организацией и выполнением переданных функций». Здесь содержится противоречие между потребностью дифференциации правовых инструментов местных автономий и необходимостью установления единого минимального уровня их унифицированного регулирования в рамках областной территории. Несомненно, нельзя рассматривать местную регламентарную власть, закрепленную в ст. 117 Конституции свободной от ограничений государственного и областного законодателя. Это привело бы к нарушению общего принципа законности.

Коммунальные и провинциальные регламенты можно разделить на необходимые и факультативные. Некоторые типы необходимых регламентов указаны в законодательном декрете № 267 от 18 августа 2000 г. «Едином сводном тексте законов об устройстве местных учреждений». Речь идет в частности о регламентировании: а) комиссий совета; б) административных актах; в) народном участии и округах децентрализации; г) различных местных публичных институтах; д) финансовом учете; е) регулировании муниципальных контрактов; ж) функционировании органов и учреждений. Регламенты, в свою очередь, могут различаться в зависимости от их юридического основания. Так их можно разделить на регламенты, предусмотренные: а) конституцией, которая вводит в ст. 117 разделение регламентов в зависимости от регламентов регулирования организации и регламентов, касающихся выполнения функций; б) законом; в) статутом.

Что касается регламентов, которые берут свое основание в законе, и в частности из Единого сводного текста законов № 267/2000, необходимо подчеркнуть что:

а) в регламенты, касающихся организации и функционирования механизмов народного участия могут входить положения о референдуме, округах коммунальной децентрализации, местных коллегиях и ассоциациях, предоставлении субсидий, допуске к административным структурам учреждения, административным процедурам, добровольческой деятельности, гражданском защитнике;

б) к регламентам по функционированию органов относятся положения в сфере функционирования совета, джунты, комиссий и групп совета, коллегии аудиторов. Особое значение занимают регламенты совета, которые должны приниматься абсолютным большинством советников;

г) в регламентах по функционированию учреждений содержатся положения, касающиеся персонала и бюрократической организации.

Коммуны и провинции могут принимать регламенты по выполнению функций. При этом речь идет как о собственных функциях учреждения, так и переданных государственных, согласно п. 2 ст. 118 Конституции, если интерпретировать эти положения согласно смыслу п. 6 ст. 117 Конституции, о том, что коммуны и провинции обладают регламентной властью в отношении организации и исполнения функций за ними закрепленных.

Процесс принятия регламентов регулируется уставами. Согласно положениям законодательного декрета № 267/2000, эта компетенция закреплена за коммунальным и провинциальным советом (с единственным исключением в отношении организационных регламентов и регламентов о функционировании джунты). Закон допускает различные формы и методы их принятия, инициативы, учета мнений, способы опубликования. И все они регулируются на усмотрение статута местного учреждения, который может, например, предусматривать необходимость определения квалифицированного большинства или дифференцированного регулирования в зависимости от типа регламента, в целях гарантирования большего участия оппозиции и всего социального корпуса.

Если рассматривать их правовую природу, то коммунальные и провинциальные регламенты являются источниками вторичного ранга, но так как они связаны с принципом местной автономии, их место в системе источников определяется не только на основе применения иерархического критерия. Коммунальные и провинциальные регламенты, несомненно, субординированы закону и, в частности, положениям п. 2 ст. 117 Конституции и нормам статута, но это не означает их неприменимости к нормам национального и областного законодательства, так как в отдельных случаях к ним применяется компетенционный критерий оценки. Так, по отдельным предметам, регламенты местных учреждений находят ограничения непосредственно в Конституции и в статуте учреждения, а компетенция общего закона в данном случае неприменима, как например, регулирование организации и внутреннего функционирования учреждения.

На основании вышеизложенного можно сделать следующий вывод: в новой редакции главы V основного закона была конституционализирована нормотворческая самостоятельность местных учреждений. Она включает статутную и регламентную автономию. Нормотворческая автономия позволяет в определенной мере вырабатывать собственный административно-политический курс местных учреждений. Так, инновационный потенциал новых конституционных формулировок главы V Конституции состоит в признании уставной (статутной) и регламентарной власти за коммунами, провинциями и городами-мегаполисами (согласно смыслу п. 6 ст. 117, они обладают регламентарной властью в отношении регулирования организации и исполнения закрепленных за ними функций). Статут является основным правовым инструментом местного сообщества, который предоставляет уникальную возможность постепенного перехода от представительной к партисипативной демократии. Статут взывает к процессу самоопределения социальных сообществ, представляет собой момент первичной демократии и является выражением территориальной идентичности. Однако, существует качественная разница между статутной автономией областей и муниципальной статутной автономией. Области, согласно ст. 123 Конституции самостоятельно определяют собственную форму управления и фундаментальные принципы организа-

ции и функционирования. Напротив, статутная автономия коммун и провинций ограничена соблюдением общих принципов в сфере публичной организации и государственных норм, относящихся к органам управления местными учреждениями (ст.4 закона 131/ 2003)<sup>169</sup>.

### **§ 3.4. Административная автономия местных учреждений**

Глава V Конституции в редакции 1948 г. предусматривала распределение административных (исполнительно-распорядительных) функций с помощью двух различных механизмов. Для административных областных функций п. 1 в ст. 118 был закреплен принцип параллельности функций: административная компетенция совпадала в предметной сфере с законодательной функцией, которая регулировалась в п. 1 ст. 117 (отменена в 2001 г.). Область выполняла административные функции в сферах, перечисленных в ст.117, кроме вопросов исключительно местного значения, по которым она издавала законодательные нормы. Для провинций и коммун согласно смыслу ст. 128 (отменена в 2001 г.) определение их функций осуществлялось на основании общих государственных законов (провинции и коммуны являются автономными единицами в пределах принципов, установленных общими законами Республики, которые определяют их функции). Оба механизма имели общую точку соприкосновения – законы республики должны были определять функции местных территориальных учреждений (коммун и провинций) не только в сфере государственной компетенции, но и в сфере областной компетенции в соответствии со п. 1 ст.118. Область выполняла «административные функции в сферах, перечисленных в предыдущей статье, кроме вопросов исключительно местного значения, которые могут быть переданы законами Республики провинциям, коммуна́м или другим местным учреждениям». Ранее государство могло «путем издания закона делегировать области осуществление других административных функций». Это представляло собой не только исключение из принципа параллельности, наделение административными функциями коммун и

---

<sup>169</sup> Legge 5 giugno 2003 n. 131. Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2000. N 3. G.U. n. 132 del 10 giugno 2003.

провинций в сфере абстрактной административной областной компетенции определяло также и объем областной законодательной функции<sup>170</sup>. Одновременно в п.2 ст.118 была предусмотрена возможность делегирования государственных административных функций областям (государство может путем издания закона делегировать области осуществление других административных функций), которые обычное законодательство дублировало за счет нормотворческой компетенции областей по предметам, перечисленным в п.1, 2, 3 ст. 117 (организация ведомств и административных учреждений, подчиненных области; границы коммун; местная городская и сельская полиция), так как законы Республики могли «наделять область правом издавать нормы для проведения этих законов в жизнь». Как оговорку принципа параллельности законодательной и административной функции можно рассматривать положения бывшей п. 3 ст.118, согласно которому области как правило должны были осуществлять свои административные функции делегируя их провинциям, коммунаам или другим местным учреждениям: «Область, как правило, выполняет свои административные функции, делегируя их провинциям, коммунаам или другим местным учреждениям либо используя их службы».

Конституционная реформа 2001 г. вводит принципиально новую схему распределения административных функций между различными уровнями публичного управления. Согласно новой редакции ст.118, коммунаам теперь принадлежат все административные функции, относящиеся к местной территории, в соответствии с принципами subsidiarity, адекватности и дифференцирования. Прежняя редакция звучала следующим образом: «Область выполняет административные функции» по предметам своей законодательной компетенции «кроме тех вопросов исключительно местного значения, которые могут быть переданы законами Республики провинциям, коммунаам или другим местным учреждениям» на основе принципов subsidiarity ст. 118 (вертикальной или горизонтальной, дифференцирования и пропорциональности).

---

<sup>170</sup> Paladin L. Diritto costituzionale. CEDAM. 1998. P. 190.

Эти принципы, схожие с принципами федерализма, выступают в высшем законе государства впервые. Наиболее важный аспект содержится в первых пунктах ст.118 Конституции и заключается в конституционализации принципа субсидарности<sup>171</sup> вместе с принципом пропорциональности и дифференцирования (п.1). Только особых случаях законами республики или областными законами, в рамках соответствующей компетенции, может осуществляться перераспределение местных административных функций (п. 2). Выполнение административных функций относится к ведению коммун, за исключением тех случаев, когда в целях обеспечения их единообразного исполнения они предоставлены провинциям, городам мегаполисам, областям и государству, при соблюдении принципов субсидиарности, дифференциации и пропорциональности. Коммуны, провинции и города мегаполисы обладают собственными административными функциями и теми, которые им предоставлены государственными или областными законами в сфере соответствующей компетенции.

Принцип субсидиарности раскрывается через понятия вертикальной и горизонтальной субсидиарности. Принцип вертикальной субсидиарности находит свое прямое упоминание в первом пункте ст. 118. Принцип субсидиарности в вертикальном смысле означает, что публичные функции должны быть переданы учреждениям наиболее близким гражданам, которые в состоянии осуществлять их эффективным и действенным образом. Принцип субсидиарности в данном прочтении был заимствован из п. 3 ст.4 Европейской хартии местного самоуправления, подписанной в Страсбурге, 15 октября 1985 г. и ратифицированной в Италии Законом № 439/1989, согласно которому: «осуществление публичных полномочий в целом входит в круг обязанностей в первую очередь тех учреждений, которые ближе всего к гражданам. При закреплении полномочий за другими инстанциями должны учитываться их объем и вид, а также требования эффективности и экономичности осуществления этих

---

<sup>171</sup> De Carli P. Sussidiarietà e governo economico. Milano, 2002.

полномочий».<sup>172</sup> Концепция субсидиарности была введена впервые в итальянское устройство Трактатом Маастрихта, а затем была закреплена в Законе 59/1997, как один из фундаментальных принципов, на основе которого должна была производиться передача функций местному самоуправлению. Этот принцип предоставляет коммуна административные функции по всем предметам, но оставляет возможность их передачи провинциям, городам-мегаполисам, областям и государству в целях их единого исполнения. Принцип субсидиарности является, с одной стороны, своеобразной преференцией в отношении учреждений наиболее близких к гражданам, а с другой стороны – представляет собой гибкий критерий для конкретного распределения функций между различными уровнями публичного управления. Как подчеркивается в постановлении Конституционного суда, данный критерий вводит для административных функций динамичный механизм, делающий менее жестким распределение законодательной компетенции<sup>173</sup>.

В новой редакции п. 4 ст. 118 Конституции закреплён принцип горизонтальной субсидиарности. Концепция горизонтальной субсидиарности впервые появляется в ст. 7 закона № 131/2003, согласно которому, местные учреждения, области и государство в исполнении своей деятельности по реализации публичных интересов должны использовать и поощрять независимую инициативу граждан, как отдельных лиц, так и их ассоциаций. Они также должны гарантировать эффективный контроль за их деятельностью. Благодаря принципу горизонтальной субсидиарности, в исполнении административных функций задействованы все территориальные учреждения посредством независимой инициативы граждан (п.4): государство, области, города мегаполисы, провинции и коммуны должны способствовать самостоятельной инициативе граждан, действующих как единолично, так и через ассоциации, в целях развития деятельности в общих интересах. Кроме того, государственный закон

---

<sup>172</sup> Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург. 15 октября 1985 года. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/122.htm>. (дата обращения 16 июня 2016)

<sup>173</sup> Corte Costituzionale. Sentenza n. 303 del 2003. Giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Udiienza pubblica del 25/03/2003. Decisione del 25/09/2003. Deposito del 01/10/2003. Pubblicazione in G.U. 08/10/2003 n. 40. URL: <http://www.cortecostituzionale.it>. (дата обращения 16 июня 2016).

устанавливает формы координации между государством и областями в сферах, указанных в пунктах "б" и "ж" п.2 статьи 117. Конституционный суд уточнил в своих постановлениях, что государственный закон в силу принципа субсидарности может при определенных условиях закреплять административные функции во главе государства, а также в сфере конкурирующей и остаточной компетенции областей (постановление № 303/2003 и 6/2004)<sup>174</sup>.

Вместе с тем возникает вопрос о возможности сосуществования и совместности принципа вертикальной субсидарности, относящегося по существу к распределению функций и административной компетенции по различным уровням территориального управления, и принципом местной автономии, о котором идет речь в ст.5 Конституции, включающим также нормотворческую самостоятельность<sup>175</sup>, понимаемую как правомочия, предоставленные учреждению по изданию нормативных административных актов для реализации собственных целей. Идея субсидарности, понимаемая в вертикальном смысле, более естественно ассоциируется с идеей некоей остаточности функций, закрепленных на уровне наиболее близком к своей социальной базе, т.е. коммуне, как это, впрочем, и предусмотрено в отношении административных функций (п. 1 ст.118 Конституции). Напротив, принципу автономии, кажется, более соответствует критерий, основанный на ограничении или уточнении. Согласно Р. Бину, принцип субсидарности, в его динамичном видении, придает мобильный аспект распределению компетенции, который в реальном применении может играть как в пользу децентрализации, так и в пользу централизации на основе критериев и оценок, адекватность которых для исполнения определенной функции на одном или другом уровне довольно трудно установить<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Corte Costituzionale. Sentenza n. 303 del 2003. Giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Udiienza pubblica del 25/03/2003. Decisione del 25/09/2003. Deposito del 01/10/2003. Pubblicazione in G.U. 08/10/2003 n. 40. URL: <http://www.cortecostituzionale.it>. Sentenza 18 dicembre 2003-13 gennaio 2004. n. 6 2004. Giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Udiienza pubblica del 13/01/2014. Pubblicazione in G.U. 21/01/2004 n. 3.

<sup>175</sup> M.S. Giannini. Autonomie (saggio sui concetti di autonomia). Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi. Milano, 1952. P. 197.

<sup>176</sup> Bin R., Pitruzella G. Diritto pubblico. Torino, 2013.

В новой редакции главы V основного закона, конституционный законодатель постарался, кроме того, провести некую спецификацию административных функций коммун, провинций и городов-мегаполисов, разделяя их на «фундаментальные», «переданные» и «предоставленные». В терминологическом плане в новой главе V Конституции как бы проводится разделение компетенции коммун и других местных учреждений на две большие макрокатегории. Среди первых комментаторов реформы преобладала трактовка, согласно которой к первой категории относятся те фундаментальные функции, о которых идет речь в п.2 ст.117 (фундаментальные функции коммун, провинций и городов-мегаполисов относятся к исключительной законодательной компетенции государства) а также собственные функции коммун, о которых идет речь в п.2 ст. 118 (коммуны, провинции и города-мегаполисы обладают собственными административными функциями). Вторая категория – это функции, переданные на основании государственных или областных законов, в сфере соответствующей компетенции. Однако, согласно Р. Бину здесь возможно и другое прочтение, в котором “предоставленными” становятся “собственные”, а не “переданные” функции местных учреждений. Предоставленными в этом случае являются те функции коммун, которые невозможно делегировать, учитывая, что они уже находятся в их компетенции. Иными словами, изначально вся совокупность административных функций закреплена за коммуной на основании Конституции, а далее по соображениям адекватности отдельные функции могут “передаваться” другим публичным учреждениям более высокого уровня, вплоть до государства. Но в этом случае классификация выглядела бы несколько иначе:

а) собственные функции, предоставленные государственными или областными законами. Они могут различаться в силу применения принципа достаточности между учреждениями одного и того же уровня;

б) предоставленные функции как результат спускающегося вниз принципа субсидиарности, т.е. они могут быть изъяты у коммун и переданы на более высокий уровень публичного управления (выполнение административных функций

относится к ведению коммун, за исключением тех, которые для обеспечения их единообразного исполнения предоставлены провинциям, городам-мегаполисам, областям и государству). На первый взгляд это может показаться чисто терминологическими различиями, но здесь возникают другие сложности. Унификация и дифференциация вопросов местного самоуправления - две противоречивые задачи, которые встали перед итальянским законодателем при проведении реформ. Это касается и определения рамок в которых действует принцип дифференциации, связанный также с принципом достаточности и субсидиарности. Речь идет об исключении исполнения или возможного владения определенными функциями тех учреждений, которые по своим размерам или другим причинам признаны для этого "неадекватными". И тут встает следующий вопрос: могут ли быть дифференцированы фундаментальные функции? Функции, которые являются фундаментальными для определенного типа учреждений (например, для коммун, так как в основном о них идет речь) и одновременно "дифференцированные" (т.е. переданные только для отдельных учреждений, принадлежащих к одному определенному типу, например, только коммунам крупных демографических размеров), заводят нас в интерпретационный тупик. Если мы принимаем предложенную выше терминологическую установку, то ограничения государственного закона, о котором идет речь в п.2 ст.117 (исключительная законодательная компетенция в определении фундаментальных функций местных учреждений), должны пониматься в узком смысле – для небольшого ядра коммунальных функций, только тех, которые представляют прямое выражение государственных интересов (функций коммуны при исполнении государственной компетенции, как это установлено в ст.14 Единого сводного текста законов об устройстве местных учреждений). Применение секторных государственных законов для регулирования отдельных фундаментальных функций, переданных местному самоуправлению, означало бы вмешательство государства в сферу местного самоуправления и дегенерацию самих конституционных принципов. Принцип принятия государственных секторных законов должен распространяться только на ограниченный перечень предметов, перечисленных среди исключительной компетенции государства в п.2 ст.117.

Вопрос можно переформулировать следующим образом: может ли государство с помощью собственных законов в секториальной предметной компетенции определять фундаментальные функции местных учреждений вне предметов собственной исключительной законодательной компетенции? Речь идет не об интерпретации властных полномочий или органичениях государственных законов в сфере конкурирующей законодательной компетенции, ведь никто не будет возражать, если государственный законодатель будет устанавливать как фундаментальные принципы, так и общие указания и обязанности, касающиеся передачи административных функций местным учреждениям на основании областных законов, как это и было в свое время осуществлено на основании законов Бассанини. Проблема здесь другого типа: речь идет об интерпретации роли и, следовательно, тех мер, посредством которых государство может осуществлять свою исключительную компетенцию, закрепленную в п.2 ст. 117. Если бы фундаментальные функции коммун устанавливались не только государственными законами, но и отдельными секторными законами, регулируемыми, например, “фундаментальные принципы” в сфере конкурентной компетенции, то функция областного законодателя была бы существенно ограничена. Так, к примеру, “фундаментальные” административные функции коммун, провинций и городов-мегаполисов в сфере урбанистики, осуществлялись бы без участия областного законодателя, что привело к бы к нарушению принципа лояльного сотрудничества.

Согласно толкованию Конституционного суда государственный или областной закон определяют конкретное распределение и взаимоотношение между фундаментальными функциями местных учреждений, о которых идет речь в ст.117, п.2, и собственными функциями, о которых речь в ст.118 п.2, в соответствии с общим конституционным принципом распределения административных функций для коммун. А в отступлении от него – в соответствии с потребностями «гуманитарного характера» на надкоммунальном уровне<sup>177</sup>. В отношении того, какими должны быть отношения между фундаментальными функциями местных

---

<sup>177</sup> Pastori G. Principio di sussidiarietà e riparto delle funzioni amministrative. Istituto di studi sui sistemi federali e sulle autonomie.URL <http://www.issifra.it>. (дата обращения 21.01.2018).

учреждений, о которых идет речь в подпункт «р» ст.117 и собственными функциями, о которых идет речь в п. 2 ст. 118, Конституционный суд подчеркивает, что государственным или областным законом определяется конкретное распределение функций в соответствии с общими конституционными принципами, а в отступление от них – в соответствии с принципом их единообразного исполнения на надкоммунальном уровне<sup>178</sup>. Руководящим критерием для регламентов, регулирующих выполнение собственных функций является их «территориальность», в смысле адекватности территориальных рамок и эффективности исполнения функций. Поэтому, в случае коммун крупных демографических и территориальных размеров, законодатель в п.2 ст.13 предлагает формы межкоммунальной децентрализации, которая закреплена в ст.16 и 17 Сводного текста законов об устройстве местных учреждений.<sup>179</sup> В случае с коммунами небольших размеров, предпочтение отдается в пользу их совместного исполнения.

Когда была проведена реформа Бассанини, отдельные комментаторы обозначили ее как “федеральную реформу при неизменной конституции”. Проведенная в 2001 г. реформа главы V по их мнению, лишь придала конституционное обличье принципам, введенным до этого на основании общих законов (законов Бассанини). Законодательные декреты по реализации законов Бассанини и областных законов принимались после определения “собственных” и “фундаментальных” “функций местных учреждений. Таким образом, сам процесс их распределения проходил в обратном порядке, учитывая что установление самих конституционных принципов произошло после их детализация общем законодательстве.

Согласно ст. 3 Законодательного декрета № 267/2000, коммуны обладали собственными функциями и функциями, предоставленными им законами государства и областей согласно принципу «субсидиарности». Ст. 13 законодательного декрета № 267/2000 г. ставит во главе коммуны все административные функции, которые относятся к местному сообществу и коммунальной территории.

---

<sup>178</sup> Corte Costituzionale. Sentenza n. 43 2004. In materia di potere sostitutivo regionale nei confronti degli enti locali. Deposito del 03/03/2016. G.U. 09/03/2016.

<sup>179</sup> Там же.

В первую очередь это относится к сфере предоставления социальных услуг гражданам и организации управления и использования территории, планирования ее экономического развития, за исключением функций, четко закрепленных государственными или областными законами за другими субъектами публичного согласно соответствующей компетенции (п.1 ст.13), а также компетенции провинций, которым принадлежали важные задачи по координированию (административных функций провинциального значения, которые затрагивающих широкие межкоммунальные зоны и территорию провинций) (ст.19). Вместе с тем, пп. 5, 13, 14 Законодательного декрета № 267/2000 г. содержат некое противоречие. Несмотря на то, что, с одной стороны, на конституционном уровне коммуне гарантирована общность административных функций, с другой – ничто не запрещает государству и областям передать коммуне, посредством государственных и областных законов, другие функции, связанные с общими интересами государственного устройства, а не с местными интересами. Речь идет, в частности, о передаче государственной компетенции, исполнение которых делегировано коммуне (ст. 14 Законодательного декрета № 267/2000 г.). При выполнении этих функций, коммуна действует не как автономное учреждение и представитель интересов местного сообщества, а как децентрализованная структура государственной администрации, которая работает на определенной территории в постоянном и тесном контакте с гражданами. Необходимо подчеркнуть, что источники регулирования этих публичных функций разные в зависимости от того идет ли речь о функциях собственных или функциях предоставленных. В случае собственных функций их источником являются местные коммунальные регламенты, а в случае с предоставленными функциями, этим источником является государственный закон.

Что касается сложившейся в Италии практики передачи административных функций коммуне, то многочисленные функции, принадлежащие до этого более высоким уровням публичного управления, были переданы коммуна, как следствие применения принципа субсидиарности еще до того, как сам принцип получил свое конституционное закрепление. Так, на основании законодательного де-

крета № 112/1998 «Об административной децентрализации» коммунам была передана административная компетенция по следующим предметам:

- предоставление концессий и разрешений на строительство в сфере производственной деятельности;

- организация и проведение местных выставок;

- городской строительный кадастр и земельный кадастр: согласно ст. 66 законодательного декрета № 112/1998 с изменениями, внесенными законом № 296/2006 коммунам переданы функциями ведения, использования и пополнения кадастровых данных, а также участия в процессе определения кадастровых оценок жилой и коммерческой недвижимости;

- организация и ведение публичных объектов капитального строительства, с публичным финансированием и регулируемых государственными законами;

- гражданская оборона: принятие экстренных, чрезвычайных мер на коммунальном уровне; разработка антиаварийных планов для коммунальных и межкоммунальных служб; работа срочной скорой помощи; надзор за службами по чрезвычайным ситуациям; организация коммунальных бригад волонтеров гражданской обороны; принятие областных планов по предупреждению и защита от рисков;

- местное здравоохранение: удовлетворение местных эпидем-санитарных потребностей, профилактика и охрана гигиены; участие в областном программировании здравоохранения;

- управление местными социальными службами. Области должны передавать коммунам (или провинциям) все или часть функций, касающихся организации работ по надзору и профилактике с несовершеннолетними, социальной заботы о молодежи, стариках, семьях, инвалидах, наркоманах, гражданских инвалидах, а также кооперации и социального добровольчества;

- местное школьное образование: профориентация, равные возможности, непрерывность школьного образования; охрана культурных ценностей и организация, стимулирование и поощрение местных культурных мероприятий;

- муниципальная полиция: все функции административной полиции, относящиеся к предметам коммунальной компетенции, а также выдача разрешений на гонки для транспортных средств, лицензии на уличную торговлю, разрешения на организацию передвижных местных рынков, и прочие местные разрешения.

В эволюции фундаментальных функций коммуны, (то есть ядра коммунальных функций) можно отметить несколько этапов законодательного развития. Их первый временный перечень содержался в законе № 42/2009 (п. 3 ст. 21)<sup>180</sup>. Так, к фундаментальным функциям коммуны относились:

- а) общие административные и управленческие функции и контроля;
- б) ведение местной полицией;
- в) публичное образование, включая детские сады, школьное и дошкольное образование, а также школьное строительство;
- д) дорожная и транспортная сеть;
- ж) управление территорией и окружающей среды, за исключением местного публичного жилого строительства, планов застройки, а также ведение интегрированных служб водоснабжения;
- з) функции в социальном секторе.

Позднее этот перечень был дополнен новым, содержащимся в законодательном декрете № 78/2010<sup>181</sup>. Существенные изменения были внесены позднее в Законодательном декрете № 95 от 6 июля 2012 г. и Законом № 135 от 7 августа 2012. П. 27 ст. 14 Законодательного декрета № 78/2010 закрепляет, что фундаментальными функциями коммун согласно смыслу ст. 118 Конституции являются следующие:

- а) общая организационная административная деятельность, финансовое управление, учет и контроль;

---

<sup>180</sup> Legge 5 maggio 2009, n. 42. Delega al Governo in materia di federalismo fiscale. in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. G. U. n. 103 del 6 maggio 2009.

<sup>181</sup> Decreto legge 31 maggio 2010. n. 78. Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. G.U n. 125 del 31-5-2010. Suppl. Ordinario n. 114.

б) организация служб, удовлетворяющих общие публичные интересы в коммунальной сфере, включая службы коммунального транспорта;

с) кадастр, за исключением функций, закрепленных за государством, согласно действующему законодательству;

д) городское планирование и строительство в коммунальной сфере, а также участие в территориальном планировании на надкоммунальном уровне;

е) планирование гражданской обороны и координирование ее медицинских служб оказания первой помощи;

ж) организация управления службами по уборке, вывозу и уничтожению и переработке городского мусора и сбор соответствующих налогов;

з) организация и управление местной системой социальных служб и предоставление соответствующих услуг гражданам, как это предусмотрено в п. 4 ст. 118. Конституции;

и) строительство школ в части, не переданной в компетенцию провинций, организация и управление обслуживающих сервисов;

3) муниципальная полиция и местная административная полиция;

к) создание и ведение регистра населения и актов гражданского состояния, а также организация избирательных участков, как исполнение коммунальных функций государственной компетенции;

л) функции в сфере статистики (добавлено законом от № 228/2012 г., прежде эти услуги входили в функцию провинций).

Вслед за конституционной реформой должны были последовать изменения на уровне общего законодательства, осуществлявшие конкретную реализацию новых принципов. В отношении местного самоуправления, особо важным должно было стать принятие обычных законов по реализации положений п. 2, буквы «р» ст. 117 Конституции, касающихся регулирования фундаментальных функций, органов управления и избирательного законодательства местных учреждений. Однако до настоящего времени были приняты лишь отдельные законы по реализации конституционных принципов. Среди них Закон № 131/2003 в соответствии с которым, правительство издать законодательные декреты, направленные не толь-

ко на определение фундаментальных функций местных учреждений, а также на пересмотр всех законодательных положений в сфере местных учреждений в целях адаптации их к положениям конституционного закона № 3 от 2001 г. Среди руководящих критериев и принципов упоминались:

- соблюдение законодательной областной компетенции, а также укрепление статутной и регламентной автономии местных учреждений;

- разработка критериев совместного ведения между коммунами и ассоциативными формами управления служб государственной компетенции, для функций, предоставленных коммуне (предметы, которые закон № 131/2003 относил к исключительной законодательной компетенции государства):

- создание инструментов, гарантирующих реализацию принципа лояльного сотрудничества между различными уровнями управления в исполнении тех фундаментальных функций, которые требуют участия местных учреждений; развитие действующих положений, относящихся к контролю за органами местных учреждений, контролю за службами коммунальными службами государственной компетенции (мэра); развитие статутной автономии местных учреждений, возможность закрепления собственной системы контроля в целях гарантирования функционирования учреждения согласно критериям эффективности административной деятельности, а также формы и методам вмешательства в случае финансовых трудностей и несбалансированности бюджета. Последующим шагом должно было стать принятие хартии местных автономий, которая так и не была принята парламентом.

В общем и целом, общая нормативная картина кажется более четкой, чем предыдущая, но и она не лишена неких неясностей. Как исключение принципа субсидиарности можно рассматривать определение со стороны государства фундаментальных функций местных территориальных учреждений (коммун, провинций и городов-мегаполисов), как это закреплено в исключительной законодательной компетенции государства п. 2 ст. 117 Конституции. Помимо того, что есть сложности прочтения, какие их функций являются фундаментальными, какие собственными, а какие из них являются переданными

(п. 2 ст. 117 и п.1 -2 ст. 118 Конституции), не совсем ясен и сам правовой механизм их распределения. В частности, изымаются ли они из компетенции государства безвозвратно, и передается ли само «владение» этих функций или осуществляется только их временное делегирование? Не указывается, в частности, есть ли возможность установить длительность их исполнения, критерии исполнения переданных функций, проверку их исполнения, замену или отзыв в случае их ненадлежащего исполнения. В этом плане, новые областные статуты представляют собой особый интерес в плане регулирования взаимоотношений области-местные учреждения. Во многих случаях в статутах предусматриваются полномочия областей (предварительно получив мнение со стороны Совета территориальных автономий), детально регулирующие отдельные направления деятельности местных учреждений. Для этого используются различные формулировки: от возможности устанавливать публичные цели и задачи местных учреждений и различные формы областного консультирования, вплоть до определения стандартов и реквизитов как качественных, так и количественных, для муниципальных услуг, которые необходимо предоставлять соблюдать в конкретной области. Формулировки при этом используются различные: так «областной закон регулирует функции коммун и провинций с учетом соблюдения регламентарной власти этих учреждений (сохраняя право регулировать исполнения предоставленных им функций согласно п. 6 ст. 117 Конституции) или формулировка согласно которой область закрепляет четкие принципы, которые представляют собой гарантированные рамки нормотворческой автономии местных учреждений или еще более сложная практика (и признанная конституционным судом как незаконная в постановлении № 372/2000), согласно которой областной закон в случаях, связанных с особыми потребностями унитаризма, может регулировать организацию и исполнение переданных функций для гарантирования необходимых стандартов единообразия предоставляемых услуг и т.д. Вместе с тем, эти формулировки затрагивают три важных момента, концептуально разных, хотя и взаимосвязанных: регулирование функций, организационно-процедурные аспекты, отношения между областными

источниками (обычно регламентарными) и местными нормативными источниками.

Несмотря на перечисленные недостатки, согласно Д. Берти, в соответствии с последними законодательными нововведениями в Италии можно говорить о развитии т.н. «административного федерализма» особенно в сфере муниципальных образований<sup>182</sup>. В центре системы местных учреждений при выполнении административных (исполнительно-распорядительных) функций стоит коммуна. По новой редакции п.1 ст. 118 Конституции Италии общие административные функции принадлежат коммуне на основе известного принципа субсидиарности согласно которому они должны выполняться учреждениями наиболее близкими к гражданам (т.е. в первую очередь коммунами). Этот принцип наряду с принципами достаточности и дифференциации закрепляются в общем законе впервые.

Подводя итог, можно отметить, что важным развитием принципа местной автономии является то, что в действующей конституционной схеме местные учреждения помимо децентрализованных административных функций, обладают собственной компетенцией по решению местных вопросов и осуществляют их под свою полную ответственность. Закрепление за местным самоуправлением определенных исполнительно-распорядительных полномочий, рассматривается не только как результат разграничения административной компетенции в рамках единого механизма публичного управления. Коммуна согласно принципу субсидиарности исполняет собственные административные функции, помимо функций, переданных или предоставленных государственными или областными законами. Речь идет о том ядре местной компетенции, которое по своей социальной природе присуще местному самоуправлению, а не закрепляется общими законами *ex novo* (с нуля). Ее регулирование осуществляется на основе предоставленной местным учреждениям нормативной и регламентной власти, за исключением ограничений исключительной законодательной компетенции государства (законодательство о выборах, органы управления и фундаментальные

---

<sup>182</sup> Berti G, De Martin G. C., *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del convegno tenutosi a Roma, presso la LUISS il 9 gennaio 2001. Milano, 2001.

функции коммун, провинций ст.117). Вместе с тем, проблема автономии осуществляемых функций является вопросом политической дискуссии. Хотя делегированные функции выполняются децентрализованно без государства, они ему все же не безразличны, так как оно в целом ответственно за определенные сферы отношений, а значит возникает вопрос насколько реально должны быть автономны или подконтрольны государству местные учреждения как юридические публичные лица. В этом смысле государство не дает прямых руководящих полномочий, как в это происходит в отношении нижестоящих государственных органов, но управляет косвенно-закрепляя в своей исключительной законодательной компетенции регулирование фундаментальных функций местного самоуправления. Кроме того, проблемы автономии осуществляемых функций связанные с решением таких вопросов как: возвратность переданных функций или их приватизация пока до конца не решены в итальянском законодательстве.

### **§ 3.5. Фискальная автономия местных учреждений: конституционное закрепление принципа бюджетной и имущественной самостоятельности**

Одним из основополагающих принципов организации местного самоуправления является принцип его финансовой самостоятельности. Соблюдение данного принципа невозможно без наличия в местных бюджетах достаточного уровня доходов. Одной из важнейших задач является уменьшение их зависимости от финансовых субвенций и дотаций. В этой связи необходимо вспомнить положения Европейской хартии местного самоуправления, соблюдение которых обязательно для всех европейских стран, ее ратифицировавших (ст. 9): «Местные сообщества имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Финансовые ресурсы местных сообществ должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом. По меньшей мере, часть финансовых ресур-

сов местных сообществ должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых местные сообщества вправе определять в пределах, установленных законом. Финансовые ресурсы, на которых основываются ресурсы местных сообществ, должны быть достаточно разнообразными и гибкими с тем, чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными сообществами своих полномочий. Защита более слабых в финансовом отношении местных сообществ требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих сообществах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора местных сообществ в пределах их собственной компетенции. Предоставленные местным сообществам субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора местными сообществами политики в сфере их собственной компетенции» (перевод итальянской версии с примечаниями автора)<sup>183</sup>.

Итальянское коммунальное самоуправление уже более 20 лет находится в центре глубокого реформаторского процесса, затрагивающего сферу управления собственными налоговыми поступлениями. Реализация фискальной автономии муниципалитетов проходила в несколько этапов. Местные автономии с начала налоговой реформы 1971 года до введения коммунального налога на недвижимость (законодательный декрет № 504/1992) постепенно перешли от производной финансовой системы (государственные трансферты, региональные трансферты и т.д.) к финансовой системе, основанной преимущественно на собственных налоговых поступлениях (налоговых и неналоговых). Административные реформы 1990-х г., оказавшие существенное влияние на политическое и институциональное устройство местных автономий, затронули также и реорганизацию комму-

---

<sup>183</sup> Carta europea dell'autonomia locale. URL <http://dfae.admin.ch/trattati> (дата обращения 18.08.2017)

нальных и провинциальных служб по сбору налогов. В конце 1990-х г. был установлен коммунальный налог на недвижимость, были предприняты успешные попытки в борьбе за неуплату и сокрытие налогов и т.д. В 1994 г. образована национальная ассоциация учреждений по сбору местных налогов, оказывающая своим членам также и технико-юридическое сопровождение, профессиональное обучение и консультирование. В этой связи, внимание концентрируется на поиске новых форм управления, а также организационных и функциональных моделей и служб, занимающихся обработкой налоговых поступлений. Итальянское законодательство этого периода представляет интересный опыт модернизации налогового управления местных учреждений. Так, в частности, п. 5 ст. 52 Законодательного декрета № 446/97 предусматривал прямое управление в части, касающейся сбора и установления налогов, в формах, установленных коммунальными советами в соответствующих регламентах. Такими формами могли быть<sup>184</sup>:

- прямое коммунальное управление или совместное ассоциативное управление с другими местными органами;

- заключение конвенций со специализированными предприятиями;

- заключение соглашений с акционерными обществами или обществами с ограниченной ответственностью с превалирующим местным государственным капиталом, частные акционеры которого избираются из субъектов, занесенных в специальный реестр (ст. 53 Законодательного декрета № 446 от 15 декабря 1997);

- передача в концессию путем конкурсной процедуры среди субъектов, записанных в реестр, в соответствии с Законодательным декретом № 446 от 15 декабря 1997 г. или концессионерам, упомянутым в декрете № 43 Президента Республики от 28 января 1998.

Вторая волна реформирования сферы местного налогообложения началась с принятия Законодательного декрета № 446/1997. В 23 марта 1998 г. был принят Законодательный декрет № 138, предусматривающий глубокую реформу кадастра

---

<sup>184</sup> Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. Istituzione dell'imposta regionale sulle attivita' produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonche' riordino della disciplina dei tributi locali. (G.U. n. 298 del 23-12-1997. Suppl. Ordinario n. 252).

городского строительства и земельного кадастра<sup>185</sup>. Эффектом его применения стал перерасчет земельной ренты, что непосредственно отразилось на определении коммунального налога на недвижимость. На основании ст. 66 Законодательного декрета № 112 от 31 марта 1998 и последующих мер по реализации его положений, начиная с марта 2004 года, коммунальщикам были переданы функции ведения кадастра, исторически выполняемые в Италии министерством финансов. Закон № 337 от 28 сентября 1998 г. содержал поручение правительству о реорганизации всей системы сбора налогов и отменил процедуру обязательного привлечения государственных концессионеров, установленную Законодательным декретом № 43 от 28 октября 1998. За этим поручением последовали три законодательных декрета, которые радикальным образом реформировали национальные налоговые службы, что повлекло серьезные изменения, как с функциональной, так и с организационной точки зрения: Законодательный декрет № 37 от 22 февраля 1999 г., № 46 от 26 февраля 1999 г., № 112 от 13 апреля 1999 г., последние дополненные и измененные декретом № 326 от 17 августа 1999 г. и декретом № 193 от 27 апреля 2001 г.

При переходе к критериям установления местных налогов и сборов были введены следующие новшества:

а) установление налогов могло осуществляться в ассоциативных формах, предусмотренных законом № 142 от 8 июня 1990 г. (путем конвенций, создания консорциумов и объединения коммун);

б) услуги по ликвидации, установлению и сбору местных налогов могли быть поручены третьим лицам:

- специализированным предприятиям;
- обществам с преобладающим государственным капиталом;
- концессионерам по сбору налогов.

Принудительный сбор местных налогов, порученный концессионерам, осуществлялся с помощью системы реестров, которая облегчала информированность

---

<sup>185</sup> D.P.R. 23 marzo 1998, n. 138. Regolamento recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri nonché delle commissioni censuarie in esecuzione dell'articolo 3, commi 154 e 155, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. (G. U. N 108 del 12 maggio 1998).

налогоплательщиков и обеспечивала полную прозрачность публичных расходов. В качестве типичного примера бюджета местного самоуправления можно привести данные по одной из коммун области Валлле Д'Аоста. В бюджете этой коммуны 41,70 % составляют собственные налоги, 16,49 % – налоговые сборы, 0,19 % – специальные налоги, 24,98 % – доходы от служб муниципального сервиса, 5,49 % – составляют доходы от использования муниципального имущества, 3,82 % – дебиторская задолженность перед местным самоуправлением, 7,33 % – другие неналоговые поступления. Таким образом, 58 % в структуре бюджета составляют собственные налоги. Для сравнения, если вплоть до начала 1990-х гг., местные финансы представляли собой систему производного финансирования, базирующуюся исключительно на государственных трансфертах, как, например, в 1988 г. собственные налоговые и тарифные поступления не превышали 18 % всех текущих финансовых поступлений местных автономных образований, в то время, как государственные и областные трансферты составляли около 70 %, то, начиная с реформ начала 90-х, и в частности закона № 142/1990, роль государственных трансфертов в системе финансирования местных автономий была переосмыслена и существенная доля расходов начинает финансироваться за счет собственных ресурсов.

В системе производного финансирования отсутствовала, прежде всего, прозрачность финансовых механизмов, как, впрочем, и демократический контроль граждан в отношении налогового управления, применяемого местной публичной властью. Покончив с производной системой финансирования, в Италии постепенно осуществляется переход к налоговой самостоятельности. Законодательно были закреплены новые принципы гибкости, маневренности, территориальности и эффективности налогов. Теоретически, это должно было содействовать сдерживанию расходов при обеспечении высокого уровня сервиса и услуг, как, впрочем, и сокращению дополнительных налогов и сборов на содержание собственных коммунальных служб. Лейтмотивом нововведений стало сохранение или уменьшение налогового бремени налогоплательщиков. Были закреплены общеевропей-

ские принципы перераспределения и выравнивания. Коммуны в результате начинают частично администрировать такие налоговые поступления как:

- частичные отчисления по НДС и добавочному налогу на доходы физических лиц;
- налог на недвижимость;
- целевые налоги, например, налоги по туризму и городские сборы.

Налоговая децентрализация была тесно связана с процессом административной децентрализации (принятие так называемых законов Бассанини: закона № 59/1997 и закона № 127 /1997). Позднее был принят Законодательный декрет № 267/2000, который устанавливал, что «местные автономии обладают налоговой и финансовой самостоятельностью в формах и пределах, установленных местными регламентами и статутами, а также законами Республики, координирующими их с финансами государства».

Окончательным результатом процесса реформирования стал пересмотр Главы V Конституции и принятие ее новой редакции на референдуме 7 октября 2001 года. Конституционная реформа внесла важные изменения в систему местных финансов. Оставляя в силе оговорку ст. 33 Конституции, согласно которой любые личные или имущественные обязанности могут быть введены только на основании закона, в измененном тексте главы V появляются очень важные новшества.

В частности, изменение формулировки ст. 119 Конституции привело к конституционализации новых финансовых взаимоотношений между различными уровнями публичного управления, а также более широкому представительству и участию местного самоуправления в финансовых вопросах. Новая структура отношений, как подчеркивает конституционный суд в различных постановлениях, привела к переходу от производной системы финансирования, зависимой от государственного бюджета, к новой финансовой системе местных учреждений. В ней закрепляются полномочия по установлению и сбору собственных налогов и сборов в соответствии с Конституцией и принципами координирования публичных финансов и налоговой системы, и участия в распределении налоговых расходов,

относящихся к территории местных автономий (п. 2 ст. 119). Кроме того, в этой же конституционной формулировке предусматривается создание на основе государственных законов уравнительного компенсационного фонда без обязательного адресного назначения для территорий с меньшими финансовыми возможностями на душу населения (п. 3 ст. 119). Указанные ресурсы должны позволить местным учреждениям, а также областям, полностью финансировать переданные им публичные функции (п. 4 ст. 119). Кроме того, предусмотрены дополнительные ресурсы и реализация «специальных мер в пользу определенных коммун, провинций, городов-мегаполисов, помимо областей, в целях содействия их развитию (п. 3 ст. 119. При этом сохраняется запрет на привлечение публичной задолженности, за исключением финансирования на инвестиционные расходы, а также исключены какие-либо гарантии со стороны государства по кредитам местных учреждений (п. 6 ст. 119).

Если подробно проанализировать содержание ст. 119 Конституции в редакции 2001 г., сопоставляя его с предыдущей версией: «области пользуются финансовой автономией в формах и пределах, установленных законами Республики, которые осуществляют ее в соответствии с финансами государства, провинций и коммун», то можно выделить следующие ключевые моменты<sup>186</sup>:

а) финансовая автономия была впервые предоставлена коммунам, провинциям и городам-мегаполисам, а не только областям. Прежняя редакция ст. 119 рассматривала и финансовую автономию областей в узком смысле самостоятельности расходных бюджетных источников (п. 2 ст. 119), «в распоряжение областей поступают местные налоги и отчисления из государственных налогов, определяемые в зависимости от потребностей областей в расходах, необходимых для осуществления их обычных функций». Речь идет о расширении и конституционализации той финансовой самостоятельности, которая нашла свое первоначальное закрепление в ст. 3 Сводного текста закона об устройстве местных учреждений, устанавливающего, что «местные автономии обладают налоговой и финансовой

---

<sup>186</sup> Заячковский О.А., Никитина В.М. Реализация принципов бюджетного федерализма в рамках новой конституционной модели местного самоуправления в Италии//Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 7. с. 70-78.

самостоятельностью в формах и пределах, установленных местными регламентами и статутами, а также законами Республики, координирующими их с финансами государства»). Измененный текст ст. 119 подчеркивает особую важность самостоятельности доходных источников местных бюджетов. Более полное раскрытие этот принцип находит в следующей формулировке: местные автономные образования «устанавливают и взимают собственные налоги». Согласно Европейской хартии: местное самоуправление должно иметь собственные достаточные финансовые средства, соразмерные с возложенными на него функциями (ст. 9)<sup>187</sup>. Следуя этой руководящей идее, конституционный законодатель провозглашает, что коммуны, провинции, города-мегаполисы и области обладают автономными средствами, они устанавливают и взимают собственные налоги в соответствии с Конституцией, согласно принципам координирования государственных финансов и налоговой системы. Они совместно участвуют в распределении государственных налогов, собираемых на их территории;

б) согласно п.5 ст. 119 Конституции: «коммуны, провинции, города-мегаполисы и области обладают собственным имуществом согласно общим принципам, определяемым законами Государства». В предыдущей редакции имуществом обладали только области. В редакции 1948 года за областями закреплялась собственность и имущество. В новом варианте ст. 119 нет деления между собственностью и имуществом. Отсутствие прямого упоминания о «собственности» в новом тексте ст. 119 следует интерпретировать, скорее всего, как пробел в работе по пересмотру Конституции, который возможно будет устранен впоследствии с помощью издания общих законов Республики. Эта статья затрагивает очень важный аспект наделения местных автономий государственным имуществом, а также решение правовых коллизий конституционного и общего законодательства, о чем и свидетельствует последняя часть статьи: «в соответствии с законами государства» вместо старой редакции «с законами Республики». Согласно общему правилу, коммуны и провинции как юридические лица признаются собственниками своего

---

<sup>187</sup> Европейская хартия местного самоуправления и пояснительный комментарий к ней. URL: <http://evolutio.info/content/view/245/38/>. (дата обращения 18.08.2017).

имущества, они несут имущественную ответственность за свою деятельность. Но несмотря на это, принадлежащее им имущество, с точки зрения целевого назначения, обеспечивает выполнение конкретных публичных функций и публичное юридическое лицо не может использовать их по своему усмотрению куда угодно;

в) ст. 119 Конституции Италии признает и гарантирует финансовую автономию коммун, провинций, городов-мегаполисов, областей, как в отношении доходов, так и в отношении расходов. Это признание означает, что названные территориальные учреждения должны иметь собственные налоговые поступления и участвуют в определении их состава и количества; могут самостоятельно тратить ресурсы, которыми они распоряжаются. Конституция предусматривает, что коммуны, провинции, города-мегаполисы, области обладают финансами, подкрепляемыми как собственными налогами и сборами, так и участием от сбора государственных налогов, относящихся к их территории (что означает процент от налоговых сборов, реализуемых посредством налогов предусмотренных и применяемых государством). Финансовая автономия, которой наделяются области и местные автономии означает, что они имеют свободу выбора, как и в отношении уровня налогового обложения, так и ресурсов, которые имеются у них в распоряжении. Государство при этом не теряет полномочия по вмешательству в процесс регулирования областных финансов и местных финансов. В ст. 117 в версии 2012 г. (изменена Конституционным законом № 1/2012), среди законодательной конкурирующей компетенции мы находим: «гармонизацию публичного бюджета, координирование публичных финансов и налоговой системы». Государство при этом не ограничилось лишь определением «фундаментальных принципов», оставляя все остальное на регулирование областей. Исключительная законодательная компетенция государства заключалась в «выравнивание финансовых ресурсов»;

г) согласно п. 5 ст. 119 Конституции, в целях содействия экономическому развитию, сплоченности и социальной солидарности, устранения социального и экономического неравенства и полноценной реализации прав личности, а также для выполнения определенных задач, не связанных с осуществлением обычных государственных функций, государство осуществляет адресное содействие от-

дельным коммунам, провинциям, городам-метрополисам и областям путем предоставления дополнительных ресурсов. Речь идет об изменении п. 3 ст. 119 (прежней редакции 1948 г., которая предусматривала выделение в законодательном порядке специальных средств отдельным областям, в частности, финансирования Юга и Островов). В отличие от других форм финансирования областей дополнительные трансферты обладают следующими характеристиками: это финансовые ресурсы, которые могут предоставляться только отдельным областям или отдельным коммунам, провинциям и городам-мегаполисам, причем адресное назначение не ограничено территориальными рамками. Эти зоны могут быть индивидуализированы в любой части национальной территории. Выбор таких зон, которым адресуются дополнительные ресурсы, осуществляется не с помощью географического критерия, а используя индикаторы социально-экономического развития, в соответствии с общей политикой назначения и использования структурных фондов, предоставляемых Европейским Сообществом. Помимо этого, все общие законы, предусматривающие выделение специальных средств для экономически отсталых регионов, повторяют букву закона общеевропейских директив. Выделенные дополнительные средства имеют обязательное адресное назначение, т.е. по данной статье. В этом и состоит главное отличие этого финансирования от компенсационного выравнивания, предусмотренного фондом;

д) п. 4 новой редакции ст. 119 Конституции содержит принцип параллельности функций, финансового обеспечения и привлечения задолженности. Согласно тексту статьи, автономные ресурсы территориальных органов (собственные налоги и отчисления от общих налогов) и трансферты, выделяемые из компенсационного фонда, должны полностью покрывать затраты финансирования по их функционированию, и выполнению ими общественных функций<sup>188</sup>. Эта формулировка представляет собой, главным образом, попытку со стороны государства избежать ситуации, когда при наделении децентрализованных органов дополнительными функциями со стороны государства не предусматривается

---

<sup>188</sup> Заячковский О.А., Никитина В.М. Налоговая автономия местного самоуправления в условиях бюджетного федерализма: опыт реформ в Италии и России // Вестник Российского государственного университета им. И. Канта. Вып. 9. сер. Экономические и юридические науки. Калининград. 2009. с. 38- 45.

предоставление соответствующих финансовых средств, как это уже происходило на практике. Однако, если с одной стороны, государство гарантирует предоставление достаточных финансовых ресурсов для выполнения переданных функций (вплоть до полного покрытия затрат), то с другой стороны, оно не предоставляет никаких гарантий в отношении кредитных обязательств последних. В финальной части ст. 119 Конституции законодатель не только акцентирует внимание на том, что территориальные автономии могут прибегнуть к задолженности для финансирования затрат на инвестиции, но и уточняет, что «исключено предоставление каких бы то ни было гарантий со стороны государства в отношении их кредитных обязательств». Кроме того, Конституционный закон от 20 апреля № 1/2012 «О введении принципа сбалансированного бюджета в Конституции»<sup>189</sup>, включает среди исключительной законодательной компетенции государства, о которой идет речь в п. 2 ст. 117 Конституции «гармонизацию публичного бюджета, уже предусмотренную в п. 3 ст. 117 Конституции в перспективе введения этого принципа;

е) в статье 119 четко определены и рамки реализации фискальной автономии: налоговая и финансовая самостоятельность ограничена статутной и нормативной автономией, а кроме того, она ограничена в рамках принципов, установленных общими законами Республики.

На этом фоне, кажется довольно противоречивым дальнейшее прогрессивное расширительное толкование в конституционной юриспруденции законодательной компетенции государства в сфере координирования публичных финансов, что существенно сокращает сферу финансовой автономии которая, в частности для областей была гарантирована с помощью закрепления этой компетенции как конкурирующей в п. 3 ст. 117 и ст. 119 Конституции. Так, в одном из постановлений конституционный суд признает, что государственный законодатель, применяя данный принцип, имеет право на сокращение бюджетных средств, направляемых местным и областным властям «в связи с потребностями финансового координирования, связанными с общенациональными задачами, обусловлен-

---

<sup>189</sup> Legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1. Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. G.U. n. 95 del 23-4-2012.

ными также обязательствами ЕС, ограничениями бюджетной политики, даже если они означают не прямые ограничения автономии расходов учреждений» (постановление № 182/2011 г.)<sup>190</sup>.

Следуя этой противоречивой логике, дальнейшим шагом стало принятие конституционного закона от 20 апреля N 1/2012 «О закреплении принципа выравнивания бюджета в Конституции»<sup>191</sup>, существенно сокращающего объем финансовой областной и местной автономии. Он вводит ее новые ограничения, которые государственный законодатель практически односторонне может устанавливать в отношении конституционно закрепленной независимости доходов и расходов территориальных автономий. Очевидно, что глубинными причинами его принятия явилась стремление адаптации конституционных формулировок к условиям нового финансово-экономического кризиса.

Конституционный закон от 20 апреля № 1/2012 вносит изменения в формулировки ст.88, 97, 117 и 119 конституционного текста. Согласно положениям п.6 ст. 81 Конституции государство осуществляет выравнивание доходов и расходов собственного бюджета с учетом благоприятных и неблагоприятных финансовых условий цикла экономического развития. Прибегать к задолженности можно только в целях стимулирования экономического развития и получив предварительно разрешение абсолютного большинства обеих палат. Принятие любого закона, связанного с введением новых или дополнительных расходов, должно предусматривать средства для их покрытия. Палаты каждый год принимают ежегодный закон о бюджете и отчет предоставляемый правительству. Временное исполнение бюджета может осуществляться лишь на основании закона на период, не превышающий в совокупности 4-х месяцев. Содержание закона о бюджете, фундаментальные нормы и критерии, направленные на гарантирование баланса между доходами и расходами и подкрепленной задолженности всей совокупности публичной администрации, устанавливаются законом, принимаемым абсолютным большинством членов каждой из палат в соответствии с принципами, определен-

---

<sup>190</sup> Sentenza n. 182/2011. Giudizio di legittimità costituzionale in via principale. G.U. 15/06/2011.

<sup>191</sup> Legge costituzionale 20 aprile 2012 p.1. Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale". G. U. n. 95 del 23 aprile 2012.

ными конституционным законом. В п.1 ст. 97 Конституции изменения следующие: «публичная администрация в соответствии с экономической политикой Евросоюза, гарантирует паритет государственного бюджета и подкрепленность публичной задолженности». Прежде всего в новой редакции п. 6 ст. 81 Конституции предусмотрено, что «содержание закона о бюджете, основные нормы и критерии, направленные на гарантирование равновесия между доходами и расходами бюджета и допустимости задолженности общей совокупности публичной администрации устанавливаются законом, принимаемым абсолютным большинством членов каждой из палат при соблюдении общих принципов, определяемых конституционным законом». Эти положения представляют собой два важных новшества: в первую очередь, они распространяет на всю публичную администрацию, а, следовательно, ко всем территориальным автономиям применяется принцип выравнивания бюджета между доходами и расходами, а также принцип подкрепления задолженности. Во-вторых, в ней содержится оговорка в пользу закона парламента, усиленная и наделенная конституционным покрытием как источник конституционного ранга, тем самым признавая за государственным законодателем самой настоящей специальной и неограниченной компетенции. В ст. 117 предыдущая формулировка разделена на две части: «гармонизация публичного бюджета», которая теперь относится к сфере исключительной законодательной компетенции государства (бывший п. 2.), и «координирование публичных финансов и налоговой системы» (последняя остается внутри в рамках предметов конкурирующей компетенции согласно п. 3). Таким образом, финансовая автономия территориальных учреждений ограничивается не только во имя принципа выравнивания бюджета и экономических и финансовых ограничений, связанных с нормами ЕС, но и прежде всего, устанавливается как исключительная законодательная функция государства компетенция по определению этих ограничений.

Фактически, это означает принципиально иной подход по сравнению с моделью, представленной в конституционном тексте 2001 г. и противоречие самому конституционному принципу признания и содействия местным автономиям, закреплённому в ст. 5 Конституции как основополагающему положению конститу-

ции, который также является параметром соответствия для конституционных законов и законов о пересмотре конституции.

Конституционный закон № 1/2012 содержит различные нововведения, включая закрепление принципа выравнивания бюджета, а также другие элементы, которые представляют собой самую настоящую контрреформу в отношении областной и местной автономии в сравнении с конституционным текстом в версии 2001 г. Несмотря на то, что они затрагивают только сферу финансовой автономии, это оказывает влияние на всю систему государственного устройства, саму концепцию территориальных автономий и их конституционного статуса как учреждений, образующих республику согласно смыслу ст. 114 Конституции. Закон № 1/2012 вводит целую серию новых ограничений в отношении территориальных автономий за счет усиления односторонней законодательной функции государства, осуществляемой, в конкретном случае на основании органического закона в соответствии с новой редакцией п. 6 ст. 81 Конституции и закона стабильности, определяющего основные параметры ежегодного бюджета. Последнее предусмотрено на основании общего закона № 196 от 31 декабря 2009 г. «О финансовом учете и публичных финансах»<sup>192</sup>. Эти законодательные нововведения вызвали бурную дискуссию в обществе и научных кругах и требуют глубокого переосмысления подхода, принятого до настоящего момента в конституционной юриспруденции на тему органической законодательной функции государства в сфере координирования публичных финансов и налоговой системы, затрагивающих напрямую конституционную сферу автономии, признанную за местными территориальными учреждениями. Финансовая самостоятельность представляет собой неотъемлемую основу самой концепции автономии и в определенной мере представляет фактор, обозначающий степень политической автономии территориального учреждения. В этой связи, важно понять каким будет системный эффект конституционной реформы, что само по себе является позитивным конституционным правом.

---

<sup>192</sup> Legge 31 dicembre 2009 n. 196. Legge di contabilità e finanza pubblica. G. U. del 2 gennaio 2010.

Четко провозглашая принцип самостоятельности доходных и расходных источников местных бюджетов, новая редакция ст. 119 Конституции, закрепляющая принципы бюджетного федерализма, вводит подразделение всех источников на 3 большие финансовые группы:

- самостоятельное распоряжение доходными источниками местных бюджетов (автономия доходов);
- самостоятельное распоряжение расходными источниками местных бюджетов (автономия расходов);
- собственные ресурсы.

Таким образом, в этой принципиальной схеме финансовой самостоятельности можно выделить бюджетные финансы и чрезвычайные финансы. Напомним в этой связи, что в общем виде бюджетный федерализм определяется как форма обеспечения единства и, одновременно, самостоятельности бюджетов различных уровней государственной власти в соответствии с их функциями и полномочиями, основанная на закрепленных законодательством нормах. Бюджетный федерализм закрепляет следующую модель перераспределения финансовых ресурсов между бюджетами<sup>193</sup>:

1. Закрепление определенных видов налогов за соответствующим уровнем бюджета. Из этого положения следует, что региональный и местные бюджеты формируются в основном за счет «своих» собственных налогов (региональных и местных), а межбюджетные трансферты незначительны и не имеют широкого применения.

2. Совместное использование центральными и территориальными органами власти одной и той же налоговой базы.

3. Разделение доходов, т.е. централизация налоговых доходов и их последующее перераспределение между бюджетами в соответствии с установленными критериями.

---

<sup>193</sup> Алешин В.А., Овчинников В.Н., Чельшева Э.А. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы развития на современном этапе // Финансы и кредит. 2013. № 1.

4. Использование системы трансфертов. Основными причинами выделения трансфертов бюджетам нижестоящего уровня являются возникновение вертикального дисбаланса бюджетной системы (дефицита местных бюджетов); выравнивание горизонтального дисбаланса бюджетов (межрегиональной дифференциации налогового потенциала территорий).

Что касается форм управления и организационных моделей в сфере управления и сбора налогов, то более широко должен использоваться исторический и управленческий потенциал коммун и провинций. Политическая мотивация принятых законов, касающихся внедрения фискального федерализма, как уже упоминалось выше, заключается в таких принципах, как: гарантирование полной финансовой и фискальной автономии, установленной в основном законе, реализация принципа выравнивания и перераспределения, более эффективный контроль за доходами и управлением территорий.

Развитие экономики постиндустриального инновационного типа постоянно требует концептуально новых подходов к вопросам налогового администрирования. В социальном государстве размер перераспределения части национального дохода обуславливается как политическими, так и экономическими факторами. Доля ВВП, перераспределяемая государством с ориентацией на социальное выравнивание, для стран с высоким уровнем развития достигает 50 %. В Италии она составляет 50,7 %. Речь идет не столько об удержании фискальных ресурсов в их источниках, пусть даже с перераспределением, и выходе из системы «производного финансирования» и передаче местным автономным образованиям ресурсов, необходимых на выполнение его функций, сколько о новой концепции экономики и воспроизводства территориальных ценностей. Существующие ресурсы, возвращенные первоисточникам, должны стимулировать этот процесс. Коммунальный суверенитет находится в центре, как мотор, гарант и интерфейс между гражданами, производством и территорией. Теория, к сожалению, зачастую расходится с реальностью. В последние годы коммунальные бюджеты столкнулись с проблемой большой бюджетной задолженности. Всемирный экономический кризис обнажил имеющиеся проблемы и усугубил их. «Реальные затраты» – это новая тер-

минология, применяемая к старым проблемам бюджетной обеспеченности местных автономных образований.

При чисто фискальном подходе к налогообложению основным, как известно, выступает противоречие между потребностями в налоговых доходах и возможностями их получения. При «социальном налогообложении» главным является оценка влияния налога на получение результата в социальной сфере. При этом, с одной стороны, налоговая политика, направленная на фискальные цели, не может учитывать интересы одновременно всех слоев общества, разных субъектов налогообложения, поскольку это противоречит принципу бюджетной обеспеченности. С другой стороны, снижение налоговой нагрузки ведет к нехватке средств государства на реализацию его базовых задач.

Сформулируем основные выводы этой главы. Важное теоретическое значение для разработки вопросов сущности местного самоуправления в Италии и пределов его деятельности как муниципальной подсистемы публичной власти имеют его компетенционная самостоятельность, нормативная автономия и финансовая независимость. Эти принципы получили конституционные гарантии и закрепление в ходе конституционной реформы 2001 г. При этом, государственная и муниципальная публичная власть связаны правовыми, экономическими, политическими и структурными взаимосвязями. Все это свидетельствует о невозможности существования местного самоуправления вне государственных рамок. Организационная самостоятельность коммунального самоуправления не означает его полного функционального обособления от государственных задач и ответственности. Границы деятельности по осуществлению коммунального самоуправления образуют «государственные законы» в широком смысле. Так, например, в отношении их организационной автономии, несмотря на то, что на конституционном уровне коммуне гарантирована общность административных функций, государство и области могут передать коммуне посредством государственных и областных законов другие функции, связанные с общими интересами государственного устройства, а не с местными интересами, и в частности, передачи государственной компетенции, исполнение которой делегировано коммуне. При выполнении этих

функций, коммуна действует не как автономный представитель местного сообщества, а как децентрализованная структура государственной администрации, которая работает на определенной территории в постоянном и тесном контакте с гражданами. Необходимо подчеркнуть, что источники регулирования этих публичных функций разные, в зависимости от того, идет ли речь о функциях собственных, или функциях предоставленных. В случае собственных функций их источником являются местные коммунальные регламенты, а в случае с предоставленными функциями этим источником является государственный закон. Так, статутная автономия коммун и провинций ограничена соблюдением общих принципов в сфере публичной организации и государственных норм, относящихся к органам управления местными учреждениями (ст.4 закона № 131/ 2003)<sup>194</sup>. Границы действия финансовой автономии местного самоуправления ограничиваются принципами Конституции и соответствующими обязательствами, вытекающими из общеевропейских норм, международных договоров и фундаментальных принципов координирования публичных финансов и налоговой системы, установленных государственным законодательством. Кроме того, она ограничена статутной и нормативной автономией.

---

<sup>194</sup> Legge 5 giugno 2003 n. 131. Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2000. n. 3. G.U. n. 132 del 10 giugno 2003.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного в диссертационной работе исследования были решены следующие задачи:

- изучены особенности идентификации самоуправления Италии как ветви публичной власти и как территориального уровня власти в рамках правовой конструкции «централизация – децентрализация»;

- раскрыты специфика (доктрины и практики) децентрализации публичного администрирования и местного управления как его неотъемлемого элемента;

- проанализирована современная (конституционная) модель административной децентрализации применительно к муниципальной сфере;

- отмечены особенности интерпретации и закрепления принципа автономии в контексте конституционных и муниципальных реформ;

- систематизированы и проанализированы результаты реформ территориальной реорганизации муниципальной публичной власти в унитарном региональном государстве;

- выявлены преимущества и недостатки конституционной модели разделения законодательной и административной (исполнительной) компетенций между различными уровнями публичной власти, как она представлена в измененном тексте главы V Конституции Италии. Определен характер взаимоотношений между государством, регионами и местным самоуправлением Италии как территориальным уровнем власти;

- определены основные конституционные гарантии и пределы муниципальной автономии.

При решении первой задачи доказано, что восприятие местного самоуправления в контексте процесса децентрализации (в частности децентрализации публичного администрирования) представляется объективной реальностью. Сделаны выводы, что местное самоуправление в системе публичной власти Италии следует рассматривать через децентрализацию власти (политический аспект) и децентрализацию управления (правовой аспект). Отмечено, что в основе современной ор-

ганизации государственно-политической системы унитарного регионального государства Италии заложены два важных принципа: широкой децентрализации и автономистского полицентризма, что и определяет взаимоотношения различных уровней публичной власти. Характерным для итальянского государственного устройства остается тот факт, что принцип унитаризма и автономии, как они закреплены в Конституции в ст.5, на всем протяжении ее конституционной истории находятся в постоянном диалектическом напряжении. Это помогает лучше понять и то обстоятельство, что укрепление как областной, так местной (муниципальной) автономии после конституционной реформы 2001 г. имеет гибридные и противоречивые формы проявления, если сравнивать с Италией с другими традиционными моделями децентрализованных устройств в рамках компаративистского подхода. Согласно Е. Д'Орландо, среди таких отличительных характеристик следует отметить: 1) смену жесткого разделения компетенции в пользу более гибких моделей; 2) переход от идеи распределения компетенции к идее распределения функций; 3) отказ от от логики разделения ответственности в пользу инструментов общей (совместной) ответственности согласно так называемой модели кооперативного федерализма, характеризующихся созданием консультативных и согласующих механизмов<sup>195</sup>. Слабым местом этой сложной системы распределения компетенции и функций является система связей между различными уровнями публичного управления. В данном контексте во взаимоотношениях между различными уровнями публичного управления и особенно это касается областей обычного статута) все еще присутствует та неопределенность, которая характеризовала первоначальный конституционный текст в версии 1948 г.: с одной стороны - отношения муниципальной власти не строятся напрямую с государством, местные учреждения, которые ранее являлись частью непрямого государственного управления, теперь становятся субъектами политической и административной автономии, так как являются представительными учреждениями собственных территориальных сообществ, подчеркивая таким образом важность

---

<sup>195</sup> D'Orlando E. Il Consiglio delle Autonomie locali nel Sistema regionale integrato.// Osservatorio costituzionale. Fasc.3/2016. 7 dicembre.

укрепления независимой муниципальной власти; с другой - согласно ст.117 к исключительной законодательной функции государства относятся: избирательное законодательство, органы управления и фундаментальные функции местных учреждений, что является отступлением от самого принципа субсидиарности.

В отношении второй задачи, сделан вывод о том, что особенности эволюции и формирования элементов административной децентрализации в Италии XIX – начала XX в. (специфика доктрины и практики) обусловили современную парадигму децентрализованного публичного администрирования. Специфика итальянской публично-правовой доктрины Италии связана с сильным влиянием догматики административного права, следы которой мы находим и в современной концепции административной децентрализации (децентрализации публичного администрирования). Анализируя особенности доктрины публичного права Италии, диссертант приходит к выводу, что институт публичных юридических лиц возникает тогда, когда появляется потребность в децентрализованном выполнении публичных функций и их делегирования. В этой связи приведен анализ различных механизмов выполнения публичных функций, рассмотрены проблемы автономии и подконтрольности выполнения этих функций со стороны государства. Проанализированы особенности статуса юридических лиц публичного права согласно теории административного права, проанализированы особенности взаимоотношений коммун как территориальных публичных корпораций с государством на разных этапах исторического развития на основе правовой конструкции «централизация – децентрализация». Сделаны выводы о том, публичное администрирование (управление) в Италии согласно итальянской доктрине административного права – это обобщенное понятие, которое включает в себя как государственное управление, так и управление, осуществляемое иными носителями публичных прав, включая коммунальное управление. Коммунальное управление в Италии выступает не просто в качестве института публичной власти, а как элемент системы публичного управления – особого вида исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемой в публичных интересах и не относящейся к другим видам государственной деятельности. Местное управление (*governo*

locale) в итальянских источниках считается более широким, чем местное самоуправление. Здесь надо понимать, что управление не обязательно означает подчинение одного субъекта другому, а местное управление – это не только децентрализованное управление посредством агентов центрального правительства. На местном уровне одновременно осуществляется и государственное управление и местное самоуправление. В Италии отсутствует принцип организационной обособленности органов местного самоуправления.

В исследовании проведен глубокий историко-правовой анализ эволюции конституционного режима местных учреждений (коммун и провинций) от автаркической децентрализации до конституционного режима местной автономии. В результате удалось проследить генезис местной публичной власти в период с XIX по XXI вв., определить характер взаимоотношений местного самоуправления с государством с учетом последних конституционных изменений, связанных с усилением административной децентрализации и автономности местного самоуправления.

В отношении третьей задачи показано, что согласно новой конституционной формуле административной децентрализации в центре системы местных учреждений при выполнении административных функций (исполнительно-распорядительных) функций находится коммуна в соответствии с конституционно закрепленными принципами субсидиарности, дифференциации и достаточности. Восприятие местного самоуправления в контексте процесса децентрализации публичного администрирования (управления), в самом общем смысле, заключается в укреплении и расширении сферы его административных функций. Продемонстрировано, что одним из проблемных пунктов актуальной межинституциональной системы остается определенный дуализм, при котором большой объем административных функций (исполнительных функций публичного администрирования) был передан избираемым местным властям, но в то же время довольно значительный объем полномочий закреплен за регионами. В развитии областной автономии все большую практику получает расширение самостоятельности в сфере осуществления функций исполнительной власти. Это, естественно, сближает ее с

местным самоуправлением, превращает в так называемое региональное самоуправление. При этом, региональная демократия нередко осуществляется за счет и в ущерб самоуправлению местных органов власти. Согласно конституционной установке, местные учреждения помимо «собственных», «фундаментальных» функций местные обладают «предоставленными» и «переданными» функциями. Государство ответственно в целом за определенные сферы отношений, поэтому важным вопросом остается проблема степени автономии осуществляемых функций со стороны местных учреждений. У государства теперь нет прямых руководящих полномочий, как в отношении нижестоящих государственных органов. Хотя эти переданные функции и выполняются децентрализованно, без государства, они все ему же небезразличны. Кроме того, проблемы автономности осуществляемых функций связанные с решением таких вопросов как: возвратность переданных функций или их приватизация пока до конца не решены в итальянском законодательстве.

В отношении четвертой задачи доказано, в целях конкретной реализации конституционного принципа автономии, о котором идет речь в ст. 5 Конституции, конституционная реформа 2001 г. усилила роль как областной, так и муниципальной автономии. Новая формулировка ст. 114 Конституции в редакции 2001 г. предоставляет конституционную гарантию автономии коммуна и провинциям, уточняя, что речь идет о местных учреждениях в первую очередь «автономных с собственными статутами, полномочиями и функциями согласно принципам установленным Конституцией». Принцип местной автономии, о котором идет речь в ст. 5 Конституции, получил особое звучание в конституционной реформе 2001 г. Согласно действующим конституционным нормам местные учреждения помимо децентрализованных административных функций, обладают собственной компетенцией по решению местных вопросов и осуществляют их под свою полную ответственность. Подчеркивается, что другим положительным моментом является то, что конституционный статус местных автономий в новой редакции Конституции 2001 г. рассматривается и как развязка другой важной проблемы, заключающейся в соотношении самой концепции

автономии и постепенной децентрализации государственного законодательного регулирования организации местного самоуправления. Отход от традиционной позитивистской парадигмы, основанной на признании закона основным социальным регулятором общественной жизни заключается также в конституционном признании нормотворческой автономии местного самоуправления: статутной и регламентарной (ст. 114 Конституции). Кроме того важным пунктом конституционной реформы 2001 г. в Италии стало устранение административной опеки и, в частности, отмена областного контроля за административными актами местного самоуправления. Были отменены ст. 124, ст.125 и ст.130 Конституции, содержавшие положения о правительственном комиссаре и контроле за административными актами области и местных учреждений, присущих для старой модели взаимоотношений. Вместе с тем, автор приходит к выводу, что в отношении муниципального звена можно говорить об усилении административной автономии, а применительно к областному уровню – политической. Применительно к муниципальному уровню публичной власти речь не может идти об укреплении политической автономии, которой обладают только регионы, в силу закрепленной за ними законодательной функции муниципальной публичной власти по выработке собственного политико-административного курса, отличного от государственного.

При решении пятой задачи был проведен анализ последних правовых реформ местного самоуправления, регулирующих территориальные пределы юрисдикции муниципальных образований в Италии. Сделан вывод о том, что реализация новой административной системы и реорганизация местных учреждений согласно конституционному принципу дифференциации, как она предусмотрена в главе V Конституции в версии 2001 г., невозможна без дальнейшей территориальной и функциональной децентрализации (учитывая, что отдельные мелкие коммуны не в состоянии осуществлять все функции, предоставленные им на основе новой главы V Конституции). Отмечено, что территориальная реформа множества мелких муниципалитетов путем слияния оказалась политически невыполнимой, поэтому стратегия организационной реформы субнационального пространства сконцентрирова-

лась на реструктуризации и упразднении провинций и развитии новых межобщинных форм коммуникации: «территорий широкой зоны» и городов-мегаполисов. Конституционализация городов-мегаполисов как территориальных публичных учреждений означает стремление законодателя внести в систему дополнительный центр территориального публичного управления по отношению к уже существующим в Конституции как нового надкоммунальным уровня управления. С функциональной точки зрения они в перспективе должны стать наиболее важными акторами в межрегиональном и межкоммунальном пространстве, однако пока их органам не хватает политической легитимности в форме прямого народного избрания. Кроме того, роль областей была дополнительно усилена в новом законодательстве, и глава V предоставляет областям важные функции политико-административного программирования, выработки курса и координирования, особенно в отношении устройства местных учреждений, не наделенных конституциональной автономией. С этой точки зрения очевидно, что дополнительно усиливается роль областей в новой модели многоуровневого управления. Но, с другой стороны, область не имеет возможности влиять на конкретные результаты административной деятельности, осуществляемой местными учреждениями, так как была упразднена традиционная система децентрализованного областного контроля законности актов провинций, коммун и иных местных учреждений. В целом законодательная ситуация находится в постоянном развитии и трудно сказать, какой будет финальный результат.

Применительно к шестой задаче, на основе анализа конституционной модели разделения законодательной и административной компетенции между различными уровнями публичной власти (как она представлена в измененном тексте главы V Конституции Италии) были отмечены ее определенные недоработки и противоречия применения, которые должны быть устранены в последующем законодательстве. Сделан вывод о том, что институционный полицентризм, преимущественно паритарный, введенный реформой 2001 г. (новая редакция ст. 114 Конституции), обозначил процесс перехода к инновационной системе, в основе которой лежит модель партнерства. Предоставление паритетной значимости всем

образующим Республику элементам может быть прочитано как выражение воли конституционного законодателя стереть различия в правовом положении между областями и местными учреждениями, характерные для предыдущей системы. Однако эту установку можно рассматривать и как правовую фикцию, учитывая, что перечисленные в ст. 114 территориальные учреждения обладают разными по весу полномочиями. Достаточно учесть, что только государству принадлежат полномочия по пересмотру Конституции, а коммуны, города-мегаполисы и провинции не обладают законодательной функцией. Кроме того, диссертант приходит к выводу, что несмотря на общий положительный системный эффект конституционной реформы 2001 г., существуют проблемы определения четких рамок односторонней законодательной компетенции государства в отношении регулирования вопросов местного самоуправления. Так, широкая дискреция представлена республиканскому законодателю в определении «фундаментальных» функций коммун, провинций и городов-мегаполисов (исключительная законодательная компетенция государства – ст. 117 Конституции). Прогрессивное расширение законодательной власти государства в сфере координирования публичных финансов и налоговой системы (закрепленной среди законодательной конкурирующей компетенции п. 3 ст. 117) – принцип «выравнивания бюджетной обеспеченности» существенно сокращает сферу финансовой автономии местного самоуправления, которая отражает уровень его политической независимости.

При решении последней задачи доказано, что важное теоретическое значение для дальнейшей разработки пределов компетенции местного самоуправления и рамок его самостоятельности как подсистемы публичной власти имеет проблема определения сущностного содержания местного самоуправления, его абсолютных и относительных границ. Сущностными характеристиками местного самоуправления являются его правотворческая, компетенционная и финансовая самостоятельность. На основе анализа последних конституционных изменений можно сделать вывод о том, что административная, нормативная, организационная и финансовая автономия местного самоуправления получила важные консти-

туционные гарантии в редакции Конституции 2001 г. и дальнейшее развитие в текущем законодательстве.

Переход от государства, основанного на принципе областной автономии, к «автономистскому полицентризму», в котором все территориальные учреждения теоретически имеют потенциально паритетный конституционный ранг (согласно новой редакции ст. 114 Конституции) и действует принцип лояльного сотрудничества пяти уровней территориального политического управления (государства, регионов, провинций, коммун и городов-мегаполисов), по мнению Д. Феррайоло, позволяет охарактеризовать организационную формулу итальянского регионализма как особую кооперативную модель<sup>196</sup>. Сделан вывод, что автономистская модель, о которой идет речь в ст. 5 Конституции, может быть конкретно реализована только посредством синергии и интеграции в отношениях между областями и местными учреждениями, как единственное решение при неизменной Конституции для достижения равновесия в итальянском унитаризме между задачами региональной системы и потребностями дифференцирования, связанными с усилением муниципальной автономии. Децентрализованная система в чистом виде, в основе которой лежит модель партнерства практически пока недостижима, но итальянской практикой взаимодействия государства и местного самоуправления выработаны разнообразные формы такого взаимодействия. Среди них особое место занимает постоянно действующая конференция «Государство, области и автономные провинции» и конференция «Государство, города, местные автономии». В действующей ст. 123 Конституции четко предусмотрено, что областной устав должен регулировать работу Совета местных автономий как консультационного органа между областью и местными учреждениями. Так появляется новый институт, предназначенный для посредничества между интересами различных уровней публичного управления с функциями более широкими, чем действующие консультативные органы, такие как конференция «Государство – области» и конференция «Государство – автономии».

---

<sup>196</sup> Ferraiuolo G. Scritti in onore di Michele Scudiero. Tomo II. Napoli, 2008. P. 961-981.

## БИБЛИОГРАФИЯ

### Нормативные правовые акты Итальянской Республики

1. Конституция Итальянской Республики / пер. с итал. Л. П. Гринберга // Конституции государств Европейского союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: ИНФРА-М—НОРМА, 1997.
2. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ « О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15.
3. Италия: Конституция и законодательные акты / под ред. В.А. Туманова. М.: Прогресс, 1988.
4. Costituzione della Repubblica italiana. Tipografia del Senato. 2014. Senato della Repubblica.
5. Codice Civile Italiano.R.D.16 marzo 1942. N 262.
6. Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” a norma dell’articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 G.U. n. 227 del 28 settembre 2000.
7. Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali. Approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267. G. U. n. 3 del 4 gennaio 2013.
8. Legge 20 marzo 1975 n. 70. Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto del lavoro del personale dipendente. (G.U.n. 87 del 2-4-1975).
9. Legge 11 marzo 1953, n. 87. Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale. G. U. 14 marzo 1953, n. 62.
10. Legge 8 giugno 1990, n. 142 Ordinamento delle autonomie locali. G.U. n.135 del 12-6-1990 – Suppl.Ordinario n. 42.
11. Legge 15 maggio 1997, n. 127 Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo. G.U n.113 del 17-5-1997 – Suppl. Ordinario n. 98.

12. Legge 16 giugno 1998, n. 191 Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica. Collegato alla legge di Bilancio dello Stato per l'anno 1998-pubblicata nella G. U. n. 142 del 20 giugno 1998 – Supplemento Ordinario n. 110.

13. Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Pubblicato nella G. U. n. 92 del 21 aprile 1998 – Supplemento Ordinario n. 77 (Rettifica G.U. n. 116 del 21 maggio 1997).

14. Code général des collectivités territoriales. Version consolidée au 19 janvier 2018. URL.: <https://www.legifrance.gouv.fr/> (data обращения 15.01.2018)

15. Legge 15 marzo 1997, n. 59 Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. G. U. n. 63 17 marzo 1997.

15. Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Pubblicata nella G. U. n. 248 del 24 ottobre 2001.

16. Legge 25 marzo 1993, n. 81 Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale. GU n.72 del 27-3-1993 – Suppl. Ordinario n. 32.

17. R. D. 4 febbraio 1915, n. 148. Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e Provinciale.

18. Legge 30 dicembre 1989, n. 439. Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985. G.U. n.17 del 22-1-1990 – Suppl. Ordinario n. 4.

19. Legge 5 giugno 2003, n. 131 . "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 .Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 Giugno 2003.

20. Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I

della legge 15 marzo 1997, n. 59. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 92 del 21 aprile 1998 – Supplemento Ordinario n. 77. Rettifica G.U. n. 116 del 21 maggio 1997.

21. Legge 5 maggio 2009, n. 42 Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. G. U. n.103 del 6-5-2009.

22. Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78. Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. G.U. n.125 del 31-5-2010 – Suppl. Ordinario n. 114). Entrata in vigore del decreto: 31-5-2010. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122. S.O. n.174, relativo alla G.U. 30/07/2010, n.176.

23. Corte di cassazione, sezione unite civili – sentenza 16 giugno 2005 n. 12868 Pres. Carbone, Rel. Luccioli – Comune di Roma (Avv.ra comunale) c. Fralleoni. URL.: <http://www.amcorteconti.it>. (дата обращения 05.04.2017)

24. Corte Costituzionale. Sentenza n. 334/2004 in materia di referendum per il distacco della Regione di uno o più comuni. Federalismi.it. Numero 22 del 18 novembre 2014.

25. Corte Costituzionale. Sentenza. 2004. N 43.

26. Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali. G.U. n.298 del 23-12-1997 – Suppl. Ordinario n. 252.

27. Legge costituzionale 23 settembre 1993 n. 2. Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle D'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli Venezia Giulia e per il Trentino Alto Adige. G.U. 25 settembre n. 226.

28. Legge n. 42 del 26 marzo 2010. Conversione in legge, con modificazioni del decreto/legge 25 gennaio 2010 n. 2. Recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni. G.U. n. 72 del 27 marzo.

29. Legge n. 276 del 8 aprile 1976. Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune. G.U. n.133 del 20 maggio 1976.

30. D.P.R. 23 marzo 1998, n. 138. Regolamento recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane e dei

relativi criteri nonché delle commissioni censuarie in esecuzione dell'articolo 3, commi 154 e 155, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. G. U. n. 108 del 12 maggio 1998).

32. Legge 7 agosto 2012 n 135. Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 giugno 2012 n. 95. Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario. G.U. n. 189 del 14 agosto 2012.

33. Legge 7 aprile 2014 n 56. Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni. G.U. n 81 del 7 aprile 2014.

34. Legge n. 265 del 3 agosto 1999. Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990 n. 142. G.U. n. 183 del 6 agosto 1999.

35. Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504. Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. (G.U. n.305 del 30-12-1992 – Suppl. Ordinamento. n. 137).

36. Legge 5 maggio 2009 n. 42. Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. G.U. n 103 del 6 maggio 2009.

37. Legge 24 dicembre 2007 n. 244. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008). G.U. n. 300 del 28 gennaio 2007.

38. Legge 25 maggio 1970 n. 352 Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo. G. U. 15 giugno 1970, n.147.

49. Decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165. Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. G.U. n.106 del 9 maggio 2001.

40. Legge 5 maggio 2009 n. 42. Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. G.U. n. 103 del maggio 2009.

41. Legge 15 marzo 1997 n. 59. Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. G.U. n. 63 del 17 marzo 1992.

42. Legge 22 dicembre 2011 n. 214. Conversione in legge con modificazioni del decreto. Legge 6 dicembre 2011 n. 201: Disposizioni urgenti per la crescita, l'equita e il consolidamento dei conti pubblici. G.U. n. 300 del 27 dicembre 2011.

43. Legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle citta' metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. G. U. n.81 del 7-4-2014.

45. Институциональные рамки межкоммунального сотрудничества. Совет Европы. Рекомендация 221 (2007). URL.: <http://rm.coe.int> (дата обращения 15.12.2017).

46. Code général des collectivités territoriales. Version consolidée au 19 janvier 2018. URL.: <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения 15.01.2018)

### **Монографии, учебные пособия, научные статьи**

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. М. Норма Инфра, 2016.
2. Авакьян С. А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 128.
3. Алешин В.А., Овчинников В.Н., Чельшева Э.А. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы развития на современном этапе.// Финансы и кредит. 2013. № 1.
4. Барабанов О.Н. Италия после холодной войны: «от средней державы» к «миру протагонистов» // Научные труды МГИМО. М, 2002.
5. Баженова О. И. Муниципальное образование как субъект права. М. 2010.
6. Баженова О.И. А был ли шанс? О проблемах становления местного самоуправления в России // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах: Коллективная монография / под ред. А. А. Ларичева. Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, 2017.
7. Брис К. История Италии. СПб.: Евразия, 2008.
8. Бусова Н.А. Делиберативная модель демократии и политика интересов // Вопросы философии 2002. № 5.

9. Брэбан Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988.
10. Васильева Н.В. Доходы местных бюджетов как залог финансовой самостоятельности местного самоуправления: правовой аспект // Известия Иркутской государственной экономической академии. Том 25, № 1.
11. Васильева Т.А. Реформы местного управления в Италии // Реформы местного управления в странах Западной Европы. М.: ИНИОН РАН, 1993. с. 44-47.
12. Гаипова В. Р. Понятие и сущность публичной власти. URL: <http://elibrary.ru> (дата обращения 20.10.2017)
13. Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. Значение опыта ФРГ для России. Иркутск, 2010.
14. Ди Грегорио А. Решения конституционного суда Италии по вопросу взаимоотношений государства и областей после конституционной реформы 2001 г. // Право и политика. 2002 г. № 6.
15. Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов // Полис. 1999. №5.
16. Зонова Т.В. Парадипломатия европейских регионов // Вся Европа. 2011. №4.
17. Зонова Т.В. На перекрестке Средиземноморья. «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века. М.: Весь мир, 2011.
18. Ершова Г.В. Либеральные теории о местном самоуправлении в западно-европейских учениях XVIII – XIX вв. М.: Юрист, 2010.
19. Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 г. Проект // Закон 2006. №9.
20. Конституция зарубежных стран: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия. Учебное пособие. 5-е изд.. М.: Волтерс Клувер, 2007.
21. Комолова Н.П. Сто лет истории Италии (XX век). М.: Институт всеобщей истории РАН, 2009.

22. Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. С.-Пб. : типография Альтшулера 1907 г.
23. Кутафин О.Е. Российская автономия. М.: ТК Велби, 2006.
24. Лазаревский Н. И. Русское государственное право. С-Пб., 1917.
25. Современная Италия: сборник обзоров и рефератов. Под ред. В.П.Любина /М.: Ин-т науч. информации по обществ. наукам, 2004.
26. Никитина В.М. Конституционная реформа в Италии: от регионального устройства к федерализму // Государство и право: теория и практика: межвуз. Сб. науч. тр. Вып. 3. Калининград: Изд-во КГУ, 2003, С. 100-109.
27. Заячковский О.А., Никитина В.М. Налоговая автономия местного самоуправления в условиях бюджетного федерализма: опыт реформ в Италии и России // Вестник Российского государственного университета им. И. Канта. 2009. Вып. 9. С. 38- 45.
28. Никитина В.М. Итальянские коммуны: история, автономия и статут // Государство и право: теория и практика: межвуз. сб. науч. тр. Калининград: Изд-во КГУ, 2000. С. 81-88.
29. Заячковский О.А., Никитина В.М. Реализация принципов бюджетного федерализма в рамках новой конституционной модели местного самоуправления в Италии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. №7.
30. Никитина В.М., Финогентова О.Е. Местные статуты в системе источников права Италии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. №4. С. 80-86.
31. Никитина В.М., Финогентова О.Е. Эволюция статутной автономии местного самоуправления в Италии // Бизнес в законе. 2012. № 2. С. 27 – 31.
32. Осавелюк А.М. Компетенция муниципальных образований // Муниципальное право России: учебник / коллектив авторов; отв. ред. В.В. Комарова. – М.: КНОРУС, 2017.

33. Осавелюк А.М. Административное право заруб. стран: главы в Учебнике для студентов юридических вузов / Под ред. Н.В. Румянцева. М.: Юнити-Дана, 2014.
34. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / под ред. А.В. Иванченко. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2003.
35. Палагнюк А.Ф. Государственное управление и муниципальное самоуправление: зарубежный опыт и национальная конституционно-правовая модель: дис.... кандидата юрид. наук. СПб, 2006
36. Пешин Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: уровень городских округов и муниципальных районов // Конституционное и муниципальное право. 2015. №1.
37. Пешин Н. Л. Местное самоуправление – форма народовластия или способ решения вопросов местного значения? // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография / под ред. А. А. Ларичева. Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, 2017.
38. Никитина В.М., Пешин Н.Л. Конституционно-правовые-аспекты изменения границ территорий муниципальных образований в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1.
39. Никитина В.М., Пешин В.М. Проблемы правового регулирования развития городов-мегаполисов в Италии и России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2.
40. Савченко Д.А., Шугрина Е.С., Горожанин В.А. Понятие и виды местного нормотворчества. Устав муниципального образования. Новосибирск, 1997.
41. Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. М.: Логос, 2005.
42. Талапина Э.В. Административное право Франции сегодня//Ежегодник сравнительного правоведения. М.: Норма, 2004.
43. Таболин В.В. Конституционно-правовые аспекты эффективности публичной власти: постановка проблемы. Эффективность публичной власти: под-

ходы к пониманию и правовой природе // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография. Петрозаводск, 2017.

44. Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М.: Изд-во МГУ, 1982

45. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: учебник. М.. Эксмо, 2008.

46. Туровский Р.Ф. Российское управление на пути перемен. Местное самоуправление: к организации эффективной власти. URL.:// <http://ecsocman.hse.ru/data/2010/12/16/1214863279/Turovski.pdf>. (дата обращения 15.12.2017)

47. Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юристъ, 2005.

48. Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7.

49. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М.: Юристъ, 2005.

50. Чихладзе Л. Т. Административная децентрализация в свете новых тенденций развития взаимоотношений между органами государственной и муниципальной власти // Право и образование. 2016. № 3.

51. Чихладзе Л. Т. К вопросу о правовом регулировании ассоциаций и союзов органов местного самоуправления: сравнительно – правовой аспект // Право и образование. 2016. № 2.

52. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебное пособие. Новосибирск. Изд-во Новосиб. ун-та, 1995.

53. Ястребов О.А. Некоммерческие организации как субъекты публичного права: учебное пособие. М., 2009.

54. Яценко А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912.

#### **Авторефераты и диссертации**

1. Васильева Т.А. Областная автономия в Италии: правовые аспекты: дис....канд. юрид. наук. М., 1983.
2. Грачев Н.И. Государственное устройство и суверенитет в современном мире: вопросы теории и практики: дис. д-ра. юрид. наук: Волгоград, 2009.
3. Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: дис.... д-ра юрид. наук. М., 2009.
4. Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: концепция и правовое содержание: дис... д-ра юрид.наук. Воронеж. 2006.
5. Матвеева Е.А. Европейская интеграция в идеологии и стратегиях политических партий Италии: начало 1990-х – 2006: дис.... канд. ист. наук. Улан-Удэ, 2008.
6. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: дис.... доктора юрид. наук. М., 2003.
7. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: дис.... д. юрид. наук. М., 2007.
8. Полякова С.Д. Региональное развитие постиндустриальной Италии: дис.... кандидата геогр. наук. СПб., 2009.
9. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в России: основы и пределы: Конституционно-правовые аспекты: дис...д. юрид. наук. М., 2008.
10. Гриценко Е. В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: дис...д. юрид. наук. СПб., 2002.

**Монографии, учебники, учебные пособия, научные статьи на итальянском языке**

1. Azzatti G. Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche // Astrid Rassegna. 2016. № 4.
2. Antonini L. Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell'uniformità versus logica della responsabilità // Astrid Rassegna. 2014. №. 8.
3. Bassanini F. Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province // Astrid Rassegna 2013. № 19.
4. Boneschi M. Le libertà locali. Francoangeli, 1998.
5. Ballardore Pallieri. G. Diritto costituzionale. Milano: Giuffrè, 1970.
6. Bin R., Pitruzella G. Diritto pubblico. Torino, 2013.
7. Biscaretti di Ruffia, P. Diritto costituzionale. XIII ed. Napoli, 1983.
8. Bifulco R. Le regioni. Bologna, 2004.
9. Barbero M. Enti locali "in fuga": Questioni di "forma" e di "sostanza".URL: <http://www.federalismi.it>. (дата обращения 10.10.2017)
10. Cuoco F. Istituzioni di diritto pubblico. Giuffrè. Milano, 2003.
11. Calvieril C. La potestà normativa primaria e secondaria delle regioni tra residualità e nuovi limiti // G.Tarantini (a cura di).Il federalismo a Costituzione variata. Torino, 2002.
12. Cassese S. Le basi del diritto amministrativo. Scientifica Einaudi. Torino, 1989.
13. Carpino R. Testo unico degli enti locali commentato. Torino: Maggioli. Torino, 2012.
14. Cassese S. Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo // Trimestrale di diritto pubblico. 2002. № 2.
15. Cerulli Irelli V. Corso di diritto amministrativo. Torino: Giappichelli, 2010.
16. Cassese S. Il diritto amministrativo: storia e prospettive. Milano: Giuffrè, 2010.
17. Carpino R. Testo unico degli Enti Locali commentato. Maggioli, 2012.

18. Caravita B. La costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato. Regioni e autonomia fra Repubblica e Unione Europea. Torino: 2002.
19. Cuocolo F. Istituzioni di diritto pubblico. Giuffrè. Milano, 2003. P.109.
20. Danilo D. e Lambertini R. Istituzioni di diritto romano. Torino: Giappichelli, 1996.
21. D'Alessandro D. Il riparo costituzionale delle funzioni amministrative. Diritto regionale e degli enti locali. Seconda edizione a cura di Silvio Gambino. Milano: Giuffrè, 2009.
22. D'Orlando E. Il Consiglio delle Autonomie locali nel Sistema regionale integrato. // Osservatorio costituzionale. Fasc.3/2016. 7 dicembre 2016.
23. Demmig A. Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positive. URL: <http://www.rivistaaic.it>. (data обращения 26.12. 2017)
24. De Gotzen S. Le “Fondazioni legali” tra diritto amministrativo e diritto privato. Milano: Giuffrè, 2007.
25. De Marco E. Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma // AIC. 2015.№ 2.
26. De Carli P. Sussidiarietà e governo economico. Milano: Giuffrè, 2002.
27. De Lise P. Potestà regolamentare dello Stato, delle Regioni e delle Autonomie locali dopo il titolo V: riflessi sulla giurisdizione amministrativa e sulla funzione consultiva del Consiglio di Stato, ne Il Cons. Stato, 2002. II. 1161 ss.
28. Dizionario giuridico enciclopedico. Edizione Simoni, 2002.
29. D'Amico A. Regionalismo italiano alla luce della riforma del capitolo V Costituzione. Policy paper “Prospettive del regionalismo italiano alla luce della riforma costituzionale” (Cod. Éupolis Lombardia IST16002). Éupolis: Lombardia, 2016.
30. Ferrara A. Una pericolosa rottamazione istituzionale. //URL.:<http://www.federalismi.it>. 8 gennaio 2014 (data обращения 20.11.2017).
31. Giglioni F. La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche.//URL.:<http://federalism.it>. (data обращения 20.11.2017).

32. Groppi T. *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*. Milano: Giuffrè, 1994.
33. Groppi T., Olivetti M. *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*. Torino: G. Giapichelli, 2001.
34. Giannini M. S. *Corso di diritto amministrativo*. Milano. Giuffrè, 1988.
35. Giannini M.S. *Autonomie (saggio sui concetti di autonomia)*. Studi di diritto costituzionale in memoria di L.Rossi. Milano, 1952.
36. Giovanni B., Pitruzzella G. *Diritto costituzionale*. Torino: G. Giapichelli, 2015. 13 ed.
37. Giannini M. S. *Corso di diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè, 1988.
38. Galasso F. *Autonomia (storia)*. Enciclopedia del diritto. IV. Milano, 1959.
39. Gambino S. *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica // S. Gambino (a cura di). Regionalismo. Federalismo e Devolution*. Milano: Giuffrè, 2003.
40. Giannini M.S. *Autonomia locale e autogoverno // Corriere amministrativo*, 1948. №. 21-22.
41. Giovenco L. *Il Prefetto organo del Governo nella Provincia. Cento anni di Amministrazione Italiana // Rivista trimestrale diritto pubblico*. 1962. № 2.
42. Gizzi E. *Lo svolgimento della legislazione comunale e provincial // Amministrazione civile*. 1961. Numero speciale aprile – agosto.
43. Groppi T., Olivetti M. *Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*. Torino: G. Giapichelli, 2001.
44. Freeman E.F. *Lo Stato federale*, in *Biblioteca di scienze politiche*. Vol.VII. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1891.
45. Fenucci F. *I regolamenti di autonomia locale // Rivista trimestrale diritto pubblico*. 1951. № 6.
46. Furno E. *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali- Osservatorio delle città metropolitane*. URL.: [http.: //www. federalismi.it](http://www.federalismi.it).
47. *Enciclopedia del diritto*. Novara: DeAgostini. 1995.

48. Lombardi G. V. L'ordinamento degli enti locali. Il sole 24 ore. Milano: Il sole 24 ore, 2000.
49. Laperuta L., Minieri S., Verrilli A. Compendio di Diritto degli enti locali. Maggiolieditori, 2011.
50. Lessona V. Autarchia, autoamministrazione, amministrazione indiretta, in Scritti minori. Milano: Giuffrè, 1958.
51. Lopivato V. Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale, a cura di G. Corso. Milano: Giuffrè, 2006.
52. Marrama R. Gli ordinamenti locali tra uniformismo ed autonomia. Diritto e Società. 1991. Ss. 821.
53. Morrone A. Come chiudere la transizione. In S. Ceccanti, S.Vassallo (a cura di) Lo Stato regionale nella transizione. Bologna. 2004.
54. Mazziotti Di Celso, M. Considerazioni critiche sulla legge costituzionale n. 3 del 2001 e sul disegno di legge n. 1545 contenente disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica a tale legge, approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 giugno 2002. Foro amm. Consiglio di Stato. 2003.
55. Moschella, G. L'incerta prospettiva delle regioni speciali, in S.Gambino (a cura di). Il "Nuovo"ordinamento regionale. Competenze e diritti. Milano, 2003.
56. Onida V. La Costituzione. Bologna, 2004.
57. Olivetti M. Lo stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1 C). Groppi T., Olivetti M. (a cura di). La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo. Torino: Giapichelli, 2003
58. Pene R., Vidari G. Prospettive sulle autonomie locali dello Stato sabauda nel secolo scorso. Studi in onore di Carlo Pischetta nel suo settantesimo compleanno. Torino: Centro studi piemontesi, 1988.
59. Pinto F. Diritto degli enti locali. Torino: Giapichelli, 2016
60. Piraino A. Il valore primario degli statuti comunali // Scritti in onore di Virga, II, Milano, 1994.
61. Pizzetti F. La nuova normativa in materia di enti territoriali: una grande riforma // Rivista AIC. URL: <http://www.rivistaaic.it/> (дата обращения 20.12.2017).

62. Pedrazza Gorlero M. Branca Pizzorusso A. Commentario della Costituzione. Le regioni, le Province, i Comuni. Tomo III. Bologna-Roma, 1990.
63. Riccobono F. La riforma dello Stato. Collana del Dipartimento di Teoria e Storia delle Istituzioni giuridiche e politiche nelle società moderne e contemporanee. Università degli Studi di Salerno, 1997.
64. Romano S. L'ordinamento giuridico. Firenze, 1948.
65. Rolla G. Diritto regionale e degli enti locali. Milano, 2009.
66. Salemi G. La riforma comunale e l'autarchia. Scritti giuridici in onore di Santi Romano. vol. II. Diritto amministrativo. Padova, 1940.
67. Sandulli A.M. Manuale di diritto amministrativo. XV edizione. Jovene editore. Napoli, 1989.
68. Salvatore P. Le autonomie locali secondo la riforma costituzionale in senso federale. Stato, 2002.
69. Soricelli G. Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali // Istituzioni del federalismo. 2002. № 4.
70. Staderini F. Diritto degli enti locali. Padova, 2006.
71. Vacchelli G. Il comune nel diritto pubblico moderno. Roma, 1990.
72. Vandelli L. Le aree metropolitane // Istituzioni del federalismo, 2000. Fasc. 2 (aprile).
73. Vandelli L. Il sistema delle autonomie locali. Bologna: Il Mulino, Bologna 2015.
74. Verrienti R. Regolamenti amministrativi. Dig. disc. pubbl. Torino, 1997. XIII.
75. Vassallo S. Lo stato regionale nella transizione. Bologna, 2004.
76. Zanobini G. Corso di diritto amministrativo. Milano: Giuffrè, 1958.
77. Woolf S.J. Napoleone e la conquista dell'Europa. Roma, Bari, 1990.