

На правах рукописи

**Сардарян Генри Тигранович**

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ РЕГИОНОВ И  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ИТАЛИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии  
(политические науки)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание учёной степени кандидата политических наук

МОСКВА - 2015

Работа выполнена на кафедре дипломатии Московского государственного  
института международных отношений (Университета) МИД России

Научный руководитель: **ЗОНОВА Татьяна Владимировна**  
доктор политических наук, профессор,  
профессор кафедры дипломатии МГИМО (У) МИД  
России

Официальные оппоненты: **МАРКУШИНА Наталья Юрьевна**  
доктор политических наук, доцент  
доцент кафедры мировой политики  
СПбГУ  
**МИХАЙЛЕНКО Валерий Иванович**  
доктор исторических наук, профессор,  
заведующий кафедрой теории и истории  
международных отношений  
Уральского федерального университета

Ведущая организация: **ИМЭМО РАН**

Защита состоится « \_\_\_ » февраля 2015 г. в « \_\_\_ » часов в ауд. \_\_\_ на заседании  
Диссертационного совета Д 209.002.02 (политические науки) при Московском  
государственном институте международных отношений (Университете) МИД  
России.

С диссертацией и авторефератом диссертации можно ознакомиться в научной  
библиотеке им. И.Г. Тюлина МГИМО (У) МИД России по адресу: 119454 г.  
Москва, пр-т Вернадского, д. 76 и на сайте [www.mgimo.ru](http://www.mgimo.ru).

Автореферат разослан « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2014 г.

**Ученый секретарь** **И.А. Истомин**  
**диссертационного совета, к.п.н.**

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### *Актуальность диссертационного исследования.*

В современном политическом развитии мира такие вопросы, как статус субнациональных единиц в составе государства, его соотношение с суверенитетом страны, рамки компетенций этих территориальных образований продолжают оставаться одними из наиболее актуальных. Политические процессы, связанные с постепенным возрастанием роли региональной власти, расширением полномочий регионов, представительством их на национальном, а теперь уже и наднациональном уровне имеют под собой ряд как исторических, так и цивилизационных, социально-экономических, географических, но в первую очередь политических причин.

Можно говорить о глобальном процессе децентрализации государственной власти, особенно характерном для демократических государств Европы. Повышение роли регионов связывается с более широкой демократизацией, с более эффективным управлением развитием территорий. В основу этого процесса положен принцип субсидиарности, то есть стремления к решению вопросов на максимально низком управленческом уровне, наиболее приближенном к гражданам. Однако в условиях экономического кризиса, роста безработицы и социальной напряженности в ряде стран дает о себе знать опасность сепаратистских настроений. Возникают радикальные движения, требующие прекращения перераспределения средств между экономически более развитыми и менее успешными регионами. Перед правительствами встает вопрос о выборе пути: все далее расширять сферу компетенций регионов, население которых надеется на возможность более эффективного решения возникающих проблем на местном уровне, или осуществлять поворот к жесткой централизации, сужающей активность низовых органов власти.

Интеграционные процессы в Европе оказывают значительное влияние на развитие регионализации. Исторически институты Европейского Союза уделяли особое внимание европейским субнациональным регионам, указывая на

необходимость развития региональной власти и наделения ее как большими полномочиями, так и соответствующими ресурсами. Еще в 1984 г. Европейским парламентом была принята резолюция о роли регионов, в которой, среди прочего, содержался призыв к правительствам стран-членов ЕС, которые «уже закрепили за своими регионами определенную долю автономии, наделить их достаточными ресурсами для исполнения своих полномочий. В частности, это относится к укреплению фискальных и бюджетных полномочий». Европейский фонд регионального развития «призван вносить вклад в устранение основных региональных диспропорций в Сообществе путем участия в развитии или структурной перестройке регионов, отстающих в развитии, и в конверсии индустриальных районов, находящихся в упадке». В 1994 г. в соответствии с Маастрихтским договором был создан Комитет регионов, выполняющий консультативную функцию при Совете ЕС и Еврокомиссии и ставший важным институтом, преследующим цель сократить разрыв между уровнями развития различных регионов.

Процессы регионализации были поддержаны соответствующими документами Совета Европы.

Регионализация как процесс, направленный на создание взаимосвязанной политико-экономической системы, обеспечивающей особый статус региональных образований в политической системе государства, участие регионов в реализации государственной власти, их относительную экономическую и фискальную самостоятельность в условиях унитарного государства, возможность осуществления самостоятельной деятельности на внешней арене с остротой проявляется в ряде стран Европы, в частности в Италии.

Причем унитарный характер государства не означает отказа от процесса децентрализации управления. В то же самое время для характеристики федеративного государства в науке сложился ряд базовых принципов, при отсутствии которых рассматривать государство в качестве федеративного невозможно. Таким образом, традиционно выделяемых политологией форм внутритерриториального устройства государств в современном мире уже

недостаточно для отражения в полной мере особенностей взаимодействия между центральной государственной властью и регионами. Но есть все основания говорить о некоей форме политико-территориального устройства государства, подразумевающей постоянное расширение полномочий территориальных образований, придание им особого статуса, при отсутствии при этом некоторых обязательных атрибутов федеративного государства. Причем, ряд ученых рассматривает данную форму устройства как обязательно переходную между унитарным и федеративными формами политико-территориального устройства государства.

Особый интерес с этой точки зрения представляет Италия. Итальянская республика, являющаяся в соответствии с конституцией унитарной страной, идет по пути придания ее регионам (областям) все больших полномочий. Фактически Италия пришла к формированию на своей территории таких региональных политических институтов, установлению таких отношений между составными частями и государственной властью, которые позволяют говорить скорее о ее политико-территориальном, а не административно-территориальном устройстве. Процесс регионализации в Италии не сводится к тривиальному расширению полномочий региональных образований. Постоянное увеличение сфер ответственности региональной власти требует от государства проведения все новых реформ, создания механизмов, позволяющих в полной мере эти полномочия реализовывать.

Исследование проведено на основе широкого спектра источников и литературы, впервые вводимых в рамках обозначенной темы в научный оборот отечественной науки.

**Степень разработанности темы и теоретико-методологическая основа исследования.**

Диссертационное исследование выполнено на базе методов политологических, этнополитологических, социологических, правоведческих и других гуманитарных дисциплин, а также источниковедения. В частности, использованы такие общенаучные методы, как диалектический, аналитический,

статистический, исторический, логический, системный, функциональный, структурный, социологический, а также формально-юридический и сравнительно-правовой.

Источники, использованные в работе, можно условно разделить на ряд групп:

- 1) Нормативно-правовые акты Европейского Союза и Совета Европы;
- 2) Нормативно-правовые акты Королевства Италии;
- 3) Нормативно-правовые акты фашистской Италии;
- 4) Нормативно-правовые акты Итальянской республики;
- 5) Решения Конституционного суда Италии;
- 6) Программы политических партий Италии;
- 7) Статистические данные;
- 8) Данные социологических опросов населения.

В работе широко использовалась отечественная научная литература, рассматривающая общетеоретическую проблематику развития форм политико-территориального устройства государств в современном мире и особенности реализации данных форм в различных странах.

В частности, хотелось бы отметить труды таких отечественных ученых, как Т.В. Зоной<sup>1</sup>, И.М. Бусыгиной<sup>2,3</sup>, Р.В. Енгибаряна<sup>4</sup>, А.М. Осавелюк<sup>5</sup>, М.Г. Миронюк<sup>6</sup>, В.С. Бондарчук<sup>7</sup>, Г.И. Иванец, И.В. Калинин, В.И. Червонюк<sup>8</sup>, В.Н.

---

<sup>1</sup> Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов// Полис, 1999 №5; Т.В. Зонова. Парадипломатия европейских регионов// Вся Европа. 2011. №4 (43)

<sup>2</sup> Бусыгина И.М. Традиционные понятия и новые реалии: суверенитет в Европейском Союзе// Суверенитет: трансформация понятий и практик / Под ред. М. Ильина и И. Кудряшовой. М.: МГИМО, 2008. С. 129-155.

<sup>3</sup> Бусыгина И.М. Концептуальные основы европейского регионализма. Регионы и регионализм в странах Запада и России/ Ин-т всеобщей истории РАН; Отв. ред. Р.Ф. Иванов. – М., 2001. – С. 7-15. И.М. Бусыгина. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования // Полис. 2000. № 5. С.110-120.

<sup>4</sup> Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. М.: Норма, 2010.

<sup>5</sup> Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юнити-Дана, 2010.

<sup>6</sup> Миронюк Г.М. Современный федерализм. М.: РОССПЭН, 2008.

<sup>7</sup> Арш Г.Л., Бондарчук В.С. Новая история стран Европы и Америки. М.: Высшая школа, 1986.

<sup>8</sup> Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Энциклопедический словарь «Конституционное право России». М.: Юридическая литература, 2002.

Коновалова<sup>9</sup>, В.В. Маклакова<sup>10</sup>, , в чьих работах подробно рассматривается эволюция административно-территориального государственного устройства, а также особенности его реализации в различных странах мира. В работе широко использована отечественная и зарубежная историографическая и политологическая литература, рассматривающая историю становления территориального устройства итальянского государства, влияние на это устройство сменяющих друг друга политических систем, воздействие интеграционных институтов. Особенности исторического процесса становления итальянского государства и его территориального устройства освещаются в работах Серовой О.В., Кировой К.Э., Ковальской М.И., Сказкина С.Д., В.Е. Невлера.

Проблемы сегодняшнего политико-территориального устройства Италии и региональных реформ освещаются в трудах отечественных ученых: О.Н. Барабанова, Т.А. Васильевой<sup>11</sup>, В.И. Гантмана, Н.И. Грачева<sup>12</sup>, Т.В. Зоновой<sup>13</sup>, Матвеевой Е.А.<sup>14</sup>, Поляковой С.Д.<sup>15</sup> Совсем недавно вышел в свет том «На перекрестке Средиземноморья. “Итальянский сапог” перед вызовами XXI века»<sup>16</sup>. В его разделах «Кризис Первой республики: становление новой партийной системы» (Т.В. Зонова, В.П. Любин), «Деволуция и квазифедерализация

---

<sup>9</sup> Коновалов В.Н. Словарь по политологии. Р.: РГУ, 2010

<sup>10</sup> Маклаков В.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Инфотропик медиа, 2010.

<sup>11</sup> Васильева Т.А. Областная автономия в Италии: правовые аспекты. Диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.02 / Васильева Татьяна Андреевна. - М., 1983.

<sup>12</sup> Грачев Н.И. Государственное устройство и суверенитет в современном мире: вопросы теории и практики. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.01. / Грачев Николай Иванович. -М., 2009.

<sup>13</sup> Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов// Полис, 1999 №5; Т.В. Зонова. Парадипломатия европейских регионов// Вся Европа. 2011. №4 (43)

<sup>14</sup> Матвеева Е.А. Европейская интеграция в идеологии и стратегиях политических партий Италии : начало 1990-х – 2006. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук: 07.00.03. / Матвеева Елизавета Аркадьевна. -У., 2008.

<sup>15</sup> Полякова С.Д. Региональное развитие постиндустриальной Италии. Диссертация на соискание ученой степени кандидата географических наук: 25.00.24. / Полякова Светлана Дмитриевна. -СПб., 2009.

<sup>16</sup> Зонова Т.В. (под ред). «На перекрестке Средиземноморья. “Итальянский сапог” перед вызовами XXI века». М.: Весь мир, 2011.

государственного устройства» (О.Н. Барабанов) подвергаются глубокому анализу политические аспекты реформ территориального устройства Италии.

Среди зарубежных ученых следует отметить таких авторов, как Б. Каравита, Д. Крамер, Г. Шнайдер<sup>17</sup>, широко осветивших роль конституционного судопроизводства в становлении федеративного государства; М. Кавалло<sup>18</sup>, Д. Грегори, Р. Джонстон, Ж. Пратт, М. Ваттс, С. Ватмор<sup>19</sup>, Ф. Шрайвер<sup>20</sup>, Л. Боралеви<sup>21</sup>, К. Панара, А. Де Беккер<sup>22</sup>, которые детально рассматривают в своих трудах развитие европейского регионализма и основные причины его возникновения; ряд ученых уделяет особое внимание месту регионализма и федерализма в европейской политической мысли, в частности Ц. Хардерс, М. Легренци<sup>23</sup>, Ж. Фарбер, М. Форсит<sup>24</sup>, Д. Шарп<sup>25</sup>, Ф. Рекехо, К. Нагел<sup>26</sup>, М. Перри, М. Чейз<sup>27</sup>, Р. Александер<sup>28</sup>, Б. Бальди<sup>29</sup><sup>30</sup>, Ф. Тронкони<sup>31</sup>, S. Vassallo<sup>32</sup>. В

---

<sup>17</sup> Caravita, Beniamino; Kramer, Jutta; Schneider, Hans-Peter. Judge made federalism: the role of courts in federal systems. Б.: Nomos Verlagsgesellschaft, 2009.

<sup>18</sup> Cavallo, Marino. La comunicazione pubblica tra globalizzazione e nuovi media Ф.: FrancoAngeli, 2005.

<sup>19</sup> Derek Gregory, Ron Johnston, Geraldine Pratt, Michael Watts, Sarah Whatmore. The Dictionary of Human Geography Ч.: Blackwell publishing, 2011.

<sup>20</sup> Schrijver, Frans. Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom A.: Amsterdam University Press, 2006.

<sup>21</sup> Boralevi, Lea Campos. Challenging Centralism: Decentramento e autonomie nel pensiero politico europeo. Firenze: Firenze University Press, 2011.

<sup>22</sup> Panara, Carlo; De Becker, Alexander. The Role of the Regions in EU Governance. P.: Scuola superior della pubblica amministrazione, 2010.

<sup>23</sup> Harders, Cilja; Legrenzi, Matteo. Regionalism Beyond Regionalism?: Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East Л.: Ashgate Publishing Ltd, 2008.

<sup>24</sup> Färber, Gisela; Forsyth, Murray Greensmith. The regions: factors of integration or disintegration in Europe? Б.: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996.

<sup>25</sup> Sharpe, Jim. The Rise of the Meso Government in Europe Л.: SAGE Publications, 1993.

<sup>26</sup> Requejo, Ferran; Nagel, Klaus-Jürgen. Federalism Beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrization in Europe Ф.: Ashgate Publishing Ltd, 2011.

<sup>27</sup> Perry, Marvin; Chase, Myrna; Jacob, Margaret. Western civilization: ideas, politics and society. Volume 2. Н.: Suzanne Jeans, 2008.

<sup>28</sup> Alexander, R.S. Europe's Uncertain Path 1814-1914: State Formation and Civil Society О.: Wiley-Backwell, 2012.

<sup>29</sup> Baldi, Brunetta; Tronconi, Filippo. Le elezioni regionali del 2010. Politica nazionale, territorio e specificita' locale. Б: Istituto Cattaneo, 2010.

<sup>30</sup> Baldi, Brunetta. Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee. P: La Terza, 2006.

<sup>31</sup> Tronconi, Filippo I partiti etnoregionalisti. La politica dell'identita' territorial in Europa occidentale. Б: Il Mulino, 2009.

диссертации также нашли отражение фундаментальные труды таких современников периода объединения Италии, как Ф. Нитти<sup>33</sup>, А. Цуканьи-Орландини<sup>34</sup>, Ч. Бальбо<sup>35</sup>, В. Джоберти<sup>36</sup>, К. Каттанео<sup>37</sup>, М. Джойа<sup>38</sup>.

Следует также отметить объемные работы М. Кларка<sup>39</sup>, в которых также приводится богатая историческая ретроспектива развития Италии; эволюция итальянского политико-территориального устройства также рассматривалась в трудах таких ученых, как К. Бейн-Жардин<sup>40</sup>, П. Гинсбург<sup>41</sup>, Д. Кароччи<sup>42</sup>, С. Кофф<sup>43</sup>, М. Котта, Л. Верцикелли<sup>44</sup>, Д. Холмс<sup>45</sup>, Л. Райалл<sup>46</sup>, Д. Гуч<sup>47</sup>, М. Коллер<sup>48</sup>, Д. Билз, Е. Биаджини<sup>49</sup>, Ф. Сабетти<sup>50</sup>, Ф. Делла Перрута<sup>51</sup>, Д. Ланкастер<sup>52</sup>, Ч. Ричардс<sup>53</sup>, Д. Ричардс<sup>54</sup>, Р. Бессел<sup>55</sup>, П. Невилл<sup>56</sup>, П. Корнер<sup>57</sup>,

---

<sup>32</sup> Vassallo, Salvatore. Regioni, “governatori” e federalism. Come la leadership puo’ cambiare la geografia// Istituzioni del Federalismo, 2001, n.3-4.

<sup>33</sup> Nitti, Francesco Savverio. Nord e Sud Т.: Roux e Viarengo, 1900.

<sup>34</sup> Zuccagni-Orlandini, Attili. Corografia fisica, storica e statistica Dell'Italia e delle sue isole. Volume terzo. Ф.: Presso gli editori, 1836.

<sup>35</sup> Balbo, Cesare. Delle speranze d'Italia К.: Tipografia Elvetica., 1844.

<sup>36</sup> Gioberti, Vincenzo. Ricordi biografici e carteggio di Vincenzo Gioberti, Том 3 Т.: Tipografia Eredi Botta, 1862.

<sup>37</sup> Cattaneo, Carlo. Ugo Foscolo e l'Italia М.: Editori del Politecnica., 1861

<sup>38</sup> Melchiorre Gioia. I Francesi, i Tedeschi, i Russi in Lombardia: discorso storico-popolare М.: Pirrotta e Maspero, 1805.

<sup>39</sup> Clark, Martin. The Italian Risorgimento. Pearson Longman., 2009; Clark, Martin. Modern Italy Э.: Pearson Longman, 2008.

<sup>40</sup> Bayne-Jardine, Colin Charles. Mussolini and Italy Л.: Longmans, 1966.

<sup>41</sup> Ginsborg, Paul. A History of Contemporary Italy: Society and Politics, 1943-1988 Л.: Palgrave Macmillan, 2003.

<sup>42</sup> Carocci, Giampiero. Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887 Т.: Einaudi, 1956.

<sup>43</sup> Koff, Stephen. Italy: From the 1st to the 2nd Republic Л.: Routledge, 2002.

<sup>44</sup> Cotta, Maurizio; Verzichelli, Lucca. Political institutions in Italy Н.: Oxford University Press, 2007.

<sup>45</sup> Holmes, George. The Oxford history of Italy Н.: Oxford University Press., 1997.

<sup>46</sup> Riall, Lucy. The Italian Risorgimento: State, Society and National Unification Л.: Routledge, 2002.

<sup>47</sup> Gooch, John. The unification of Italy. Л.: Lancaster pamphlettes, 2002.

<sup>48</sup> Collier, Martin. Italian unification 1820-1871 О.: Bath Press Ltd., 2003.

<sup>49</sup> Beals, Derek; Biagini, Eugenio. The Risorgimento and the Unification of Italy Л.: Pearson Education Ltd, 2002.

<sup>50</sup> Sabetti, Filippo. The Search for Good Government: Understanding the Paradox of Italian Democracy М.: McGill-Queen's Press, 2002.

<sup>51</sup> Della Peruta, Franco. Mazzini М.: Mario Chiarotto Editore., 2007.

<sup>52</sup> Lancaster, Jordan. In The Shadow Of Vesuvius: A Cultural History Of Naples Л.: J.B. Tauris and Co Ltd., 2005.

<sup>53</sup> Richards, Charles. The new Italians Н.: Penguin, 1995.

М. Эбнер<sup>58</sup>, С. Берарди<sup>59</sup>, Г. Янотта<sup>60</sup>, Л. Ди Фиоре<sup>61</sup>, Р. Албрехт-Карри<sup>62</sup>, Ф. Бинди<sup>63</sup>, Д. Мак Смит<sup>64</sup>, А. Литтелтон<sup>65</sup>.

Проблемы регионального послевоенного устройства Италии освещаются в труде Л. Стурцо<sup>66</sup>. Отдельные аспекты итальянского регионализма исследуют С. Манджамели<sup>67</sup>, Ф. Барбагалло<sup>68</sup>, М. Гилберт, А. Ченто Булл<sup>69</sup>, Л. Стурцо<sup>70</sup>, А. Мастромарино, А. Ди Джовине<sup>71</sup>, С. Бартоле<sup>72</sup>, Д. Феррари<sup>73</sup>, Д. Зиблатт<sup>74</sup>, А. Кутрера<sup>75</sup>, М. Тоскано<sup>76</sup>, М. Китинг, А. Уилсон<sup>77</sup>, Д. Анджелини, А. Коломбо,

---

<sup>54</sup> Richards, David A.J. *Italian American: The Racializing of an Ethnic Identity* Н.: New York University Press, 1999.

<sup>55</sup> Bessel, Richard. *Fascist Italy and Nazi Germany: Comparisons and Contrasts* К.: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1996.

<sup>56</sup> Neville, Peter. *Mussolini* Н.: Psychology Press, 2004.

<sup>57</sup> Corner, Paul. *The Fascist Party and Popular Opinion in Mussolini's Italy* О.: Oxford University Press, 2012

<sup>58</sup> Ebner, Michael. *Ordinary Violence in Mussolini's Italy* К.: Cambridge University Press, 2011.

<sup>59</sup> Berardi, Silvio. *Patriottismo, Risorgimento e Unità Nazionale* P.: Edizioni Nuova Cultura, 2012.

<sup>60</sup> Iannota, Gaetano. *Discorso sul Risorgimento Italiano* Н.: De Frede Editore, 2012.

<sup>61</sup> Di Fiore, Luigi. *Controistoria dell'Unità d'Italia. Fatti e misfatti del Risorgimento* Н.: Rizzoli, 2010.

<sup>62</sup> Albrecht-Carrie, Rene. *A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Vienna*. Н.: John Dickens and Co Ltd. 1965

<sup>63</sup> Bindi, Federiga. *Italy and the European Union*. P.: Scuola superior della pubblica amministrazione, 2011.

<sup>64</sup> Mack Smith, Denis. *Victor Emanuel, Cavour and the Risorgimento* О.: Oxford University Press, 1971.

<sup>65</sup> Lyttelton, Adrian. *Liberal and fascist Italy* О.: Oxford University Press, 2002.

<sup>66</sup> Sturzo, Luigi. *La Regione nella nazione*. P: Capriotti, 1949.

<sup>67</sup> Mangiameli, Stelio. *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*. М.: Giuffrè Editore, 2012.

<sup>68</sup> Barbagallo, Francesco. *La questione Italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi* Б.: Editori Laterza, 2013.

<sup>69</sup> Cento Bull, Anna; Gilbert, Mark. *The Lega Nord and the Northern Question in Italian politics* Н.: Palgrave, 2001.

<sup>70</sup> Sturzo, Luigi. *La regione nella nazione* С.: Rubbettino Editore, 2007.

<sup>71</sup> Di Giovine, Alfonso; Mastromarino, Anna. *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*. М.: Giuffrè Editore, 2008.

<sup>72</sup> Bartole, Sergio. *Federalism and protection of minorities. Regional aspects in Italy* Б.: Council of Europe, 1994.

<sup>73</sup> Ferrari, Giuseppe Franco. *Introduction to Italian Public Law*. М.: Giuffrè Editore, 2008

<sup>74</sup> Zibblatt, Daniel. *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of federalism* П.: Princeton University Press., 2008.

<sup>75</sup> Cutrera, Achille. *Verso l'Italia unita: viaggio di un giurista tra cronaca e storia* М.: Giuffrè Editore, 2011.

<sup>76</sup> Toscano, Mario. *Alto Adige, South Tyrol. Italy's frontier with the German world* Л.: Johns Hopkins University Press, 1975.

<sup>77</sup> Keating, Michael; Wilson, Alex. *Federalism and decentralisation in Italy* Э.: PSA Conference, 2010.

В. Гастальди, П. Вирджинио<sup>78</sup>, Г.Тарли Барбьери<sup>79</sup>, Р. Сегатори<sup>80</sup>, Р. Путмана, Р. Леонарди, Р. Нанетти <sup>8182</sup>, Д. Дзиблатта<sup>83</sup>. Влияние интеграционных процессов на положение итальянских регионов рассматривается в трудах М. Брунаццо<sup>84</sup>.

### **Цели и задачи исследования.**

Основной целью исследования является определение истоков, современного состояния и возможных путей развития института политико-территориального устройства Италии в контексте политических реформ. В связи с основной целью исследования представляется необходимым поставить следующие задачи:

1. **определить** понятие «регионализации», происходящей в странах Европы;
2. **рассмотреть** основные направления политической мысли в отношении формы политико-территориального устройства Италии;
3. **определить** объективные причины и факторы, повлиявшие на становление в Италии унитарного политико-территориального устройства;
4. **классифицировать** основные этапы развития итальянского государственного устройства;
5. **определить** роль фашистской диктатуры в сверхцентрализации государственного устройства страны;
6. **систематизировать** результаты реформ политико-территориального устройства Итальянской Республики;

---

<sup>78</sup> Angelini, Giovanna; Colombo, Arturo; Gastaldi, Virginio Paolo. Poteri e libertà: autonomie e federalismo nel pensiero democratico italiano M.: FrancoAngeli, 2001.

<sup>79</sup> Tarli Barbieri, Giovanni. Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane. Б: Il Mulino, 2007.

<sup>80</sup> Segatori, Roberto. I Sindaci. Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità ad oggi. P: Donzelli, 2003.

<sup>81</sup> Putman, Robert; Leonardi, Robert; Nanetti Rafaella. La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel Sistema politico italiano. Б: Il Mulino, 1985.

<sup>82</sup> Putman, Robert; Leonardi, Robert; Nanetti Rafaella. La tradizione civica delle Regioni italiane. M: Mondadori, 1993.

<sup>83</sup> Zibblatt, Daniel. Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of federalism. П.: Princeton University Press, 2008.

<sup>84</sup> Brunazzo, Marco. Le Regioni italiane e l'Unione europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica. P: Carocci, 2005.

7. **выявить** проблемы, связанные с реализацией итальянскими регионами своих полномочий;

8. **определить** влияние интеграционных процессов в Европе на развитие регионализма в Италии.

**Объектом диссертационного исследования** является процесс регионализации, происходящей в европейских государствах в условиях интеграции.

**Предмет диссертационного исследования** образуют политические факторы, определяющие основные направления реформирования политико-территориального устройства Италии и сферу компетенций ее регионов

### **Научная новизна работы.**

Научная новизна исследования определяется целым рядом новых подходов, которые отражены в ее содержании:

1. впервые в отечественной науке предпринята попытка комплексного исследования проблемы развития регионализма в современной Италии в контексте эволюции ее политико-территориального устройства;

2. определены ключевые характеристики, отличающие понятия «федерализации» и «регионализации»;

3. рассмотрена эволюция политико-территориального устройства Италии от момента ее объединения до современного этапа ее реформы;

4. в научный оборот вводится свыше 70 нормативно-правовых актов, а также решений Конституционного суда Италии, в той или иной степени затрагивающих вопросы статуса регионов, их полномочий и взаимоотношений с центральной властью.

**Практическое значение работы.** Изучение возможных путей развития регионализма на примере Италии, прогрессивного закрепления распределения сфер ведения между регионами и государством, а также опыт разрешения споров в данной сфере несомненно представляет интерес для Российской Федерации. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в исследованиях в области политологии, международных отношений,

правоведения, современной исторической науки, а также при разработке вузовских курсов на тему «Регионоведение», «Федерализм», «Регионализм», «История государства и права зарубежных стран».

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена, обсуждена и одобрена на заседании Кафедры дипломатии Федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации». Основные научные результаты исследования отражены в научных статьях, в том числе в ведущих российских политологических и правовых журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации..

Отдельные результаты исследования нашли применение в учебном процессе при проведении лекционных и практических занятий по курсам: «Конституционное развитие стран Европы», «Политические системы стран Европы», «Конституционное право зарубежных стран».

Ряд положений диссертационного исследования был представлен в докладе на научно-практической конференции «Россия – Италия: сохранить доверие и партнерство» - 8 декабря 2014 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (Москва).

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Демократическое развитие в итальянской политической доктрине предполагает постоянную децентрализацию власти и расширение полномочий региональных образований. Можно утверждать, что именно т.н. регионализация Италии после Второй мировой войны позволила в значительной степени открыть дорогу для развития представительной демократии, закрепления ее основных правовых принципов и механизмов.

2. Развитие итальянского регионализма проходит в рамках процессов интеграции и испытывает влияние принимаемых ЕС и Советом Европы нормативных актов.

3. В итальянской политической системе государство обладает тем же статусом, что и область, провинция и коммуна – статусом составной части страны. Основой для этого является рассмотрение государства как такой же формы выражения народного суверенитета, как и области, провинции, коммуны.

4. Децентрализованное государство, основанное на принципе субсидиарности, представляет собой доктринальную цель политического развития Италии и безоговорочно воспринимается итальянской политической элитой как наиболее желаемая модель политико-территориального устройства страны.

5. Основным путем децентрализации государственной власти в Италии в ближайшее время должно стать не закрепление за регионами еще больших сфер ведения, а наделение их фискальными и бюджетными ресурсами, которые бы соответствовали объему уже возложенных на них сфер ответственности. Хотя в условиях кризиса возможны попытки вновь передать некоторые полномочия регионов на уровень центральной власти.

6. Выделение на начальном этапе регионализации Италии двух видов регионов – обычных и со специальным статусом – на сегодняшний день во многом не имеет столь высокой значимости, так как у обычных регионов есть все возможности обладания полномочиями регионов специальных.

**Структура диссертационного исследования** определена его содержанием и состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается выбор темы и ее актуальность, новизна диссертационного исследования, показывается степень научной разработанности проблемы, определяется круг использованных источников, цель, задачи, объект и предмет исследования, обозначаются методологические основы исследования, его теоретическая и практическая значимость, апробация результатов исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава – **Основные тенденции развития регионализма и федерализма в Европейском Союзе**, рассматривает основные исторические различия формирования политико-территориального устройства стран ЕС, подверженных процессу регионализации – Италии, Испании, Португалии и, отчасти, Великобритании.

Европейские страны избраны в качестве рассматриваемых субъектов по той причине, что процесс регионализации, в том смысле, в котором он понимается в работе, проходит исключительно в странах ЕС, что вызвано как осуществляемой европейскими органами политикой по повышению участия регионов стран-членов в деятельности наднациональных органов власти, так и историческими обстоятельствами формирования политико-территориального устройства данных государств.

Параграф 1.1 – «Регионализм и федерализм: понятие, сущность, основные различия», исследует основные различия в понимании процесс регионализации, децентрализации, федерализации в отечественной и зарубежной науке.

Особое внимание уделяется самому понятию «регион». Так, под регионом может пониматься как нижестоящий, по отношению к центральной власти, уровень власти, либо составная часть государства, так и совокупность нескольких государств, имеющих функциональные связи и образующие общую систему.

К примеру, регионом является Лангедок-Руссильон во Франции, который представляет собой территорию в составе французского государства. Однако в то же время мы можем говорить о средиземноморском регионе, как о совокупности государств, обладающих функциональной связью, основанной на их доступе к Средиземному морю, либо о превалирующем виде экономической активности того или иного территориального образования, скажем, горнодобывающий регион, нефтяной регион.

Учитывая предмет исследования, в работе под регионом понимается *имеющая установленные границы территория, обладающая функциональными отличиями от иных территорий, представляющая собой уровень власти, находящийся между государством и местным самоуправлением.*

В качестве основных причин децентрализации государственной власти можно обозначить:

- 1) многонациональный характер государства и компактное проживание различных этнических групп на определенной территории;
- 2) особенности географического и исторического устройства государства.

Ко второй причине можно отнести особенности экономического развития региона или его, скажем, островной характер, статус эксклава и т.п.

Принципиально важно, в данном контексте, различать схожие по направленности, но разные по содержанию процессы федерализации и регионализации.

Так, под федерализацией можно понимать *процесс перехода государства от унитарной, либо сложно-унитарной формы политико-территориального устройства, к федеративной, который реализуется путем принятия конституционного законодательства, устанавливающего статус территориальных образований в составе государства, их взаимоотношения с федеральной властью, форму федерального парламентского представительства регионов и др.*

В случае с понятием регионализации относительно единого мнения в науке не сложилось.

Если рассматривать основные характерные черты, которыми обладает государство, в котором проходит процесс регионализации, то речь идет о следующих факторах:

- 1) Передача на региональный уровень определенного объема полномочий, путем распределения сфер ведения между государством и регионами в Конституции и конституционных актах;
- 2) Избираемые органы власти на региональном уровне;
- 3) Региональный принцип формирования одной из палат национального органа законодательной власти, либо части единственной его палаты;
- 4) Участие региональных образований в деятельности центральных органов государственной власти;

5) В парламентских республиках речь может идти и об участии регионов в избрании главы государства.

Приведенные факторы, естественно не являются исчерпывающими. Скажем, закрепление объема полномочий за регионом, без обеспечения его финансовыми ресурсами для реализации данных полномочий является абсолютно неэффективным.

Так же, как и расширение политической автономии регионального образования, без реализации принципов фискального федерализма.

Таким образом, под регионализацией можно понимать *процесс, направленный на создание взаимосвязанной политико-экономической системы, обеспечивающей особый статус региональных образований в политической системе государства, участие регионов в реализации государственной власти, их относительную экономическую и фискальную самостоятельность в условиях унитарного государства.*

Помимо очевидных различий между федерализацией и регионализацией, таких как конституционное закрепление федеративного политико-территориального устройства государства, обладание составных частей федерации суверенитетом и т.д., есть и различия, которые в науке получали меньшее рассмотрение, в то время, как их влияние на политические процессы в государствах чрезвычайно важно.

Одним из таких различий является необратимость процесса федерализации государства, в то время как регионализация, все же, может быть повернута вспять.

Для подтверждения данного тезиса достаточно рассмотреть Конституции федеративных государств – Российской Федерации, ФРГ, Бразилии.

Скажем, Конституция Бразилии не допускает возможности принятия поправок к Конституции, если предметом рассмотрения является федеративное устройство страны<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Конституция Федеративной Республики Бразилии, ст. 60

Аналогичная норма содержится и в Конституции ФРГ, которая не допускает изменения в Основном законе страны, если речь идет о федеративном устройстве Германии<sup>86</sup>.

В случае с Российской Федерацией, как известно, ситуация обстоит несколько иначе и пересмотр федеративного устройства страны допускается при согласии 2/3 субъектов Федерации<sup>87</sup>, что, однако, говорит об особой процедуре принятия подобного решения и полной зависимости его исхода от воли квалифицированного большинства составляющих Федерацию субъектов.

Если же мы рассмотрим нормы, касающиеся статуса региональных территориальных образований в Италии и Испании, то становится очевидным, что особой правовой охраны для регионализма в данных странах не предусмотрено.

Конституция Италии не допускает пересмотра лишь республиканской формы правления страны<sup>88</sup>, а для внесения поправок в соответствующие разделы Конституции, регулирующие политико-территориальное устройство страны, любой политической силе будет достаточно обладать большинством в обеих палатах Парламента на протяжении 3 месяцев<sup>89</sup>.

Конституция же Испании не только не предусматривает особого порядка охраны положений об автономии ее составных частей, но и напрямую запрещает создание в страны федерации<sup>90</sup>.

Таким образом, в регионализирующихся государствах можно констатировать высокую зависимость политического статуса региональных образований, их роли в политической жизни страны от политической конъюнктуры.

Параграф 1.2 – «Регионализм в странах Европы: основные направления развития», исследует историко-политические причины формирования политико-

---

<sup>86</sup> Основной закон для Федеративной Республики Германия, ст.79

<sup>87</sup> Конституция Российской Федерации, ст. 136

<sup>88</sup> Конституция Итальянской Республики, ст. 139

<sup>89</sup> Там же, ст. 138

<sup>90</sup> Конституция Испанского Королевства, ст. 145

территориального устройства сложных унитарных государств в Европе и основные различия между данными процессами.

Основные причины развития регионализма в Европе можно классифицировать в две группы – внутренние и внешние:

1) **Внутренние** (внутригосударственные факторы, способствующие возникновению подобной системы):

- I. Историческое существование составных частей данных государств в качестве независимых субъектов политической и геополитической реальности;
- II. Высокая степень самоидентификации местного населения в большей степени с регионом, нежели национальным государством;
- III. Политические, социо-культурные, социально-экономические, этногеографические отличия регионов в составе одного государства.

2) **Внешние** (акты и органы ЕС, способствующие развитию регионализма):

- I. Хартия о регионализации Европейского Союза 1988 г.;
- II. Комитет по делам регионов, созданный Маастрихтским договором 1992 г.

В результате взаимодействия как внешних, так и внутренних факторов, современный процесс регионализма сосредоточен в Европе и протекает в наибольшей степени в Италии, Испании, Великобритании и отчасти в Португалии.

Из приведенных выше государств наибольший интерес представляет Италия, как первая страна, пошедшая по пути регионализации, если не учитывать Великобританию, чьи исторические обстоятельства формирования политико-территориального устройства кардинально отличаются от Италии, Испании и Португалии.

Также, итальянский регионализм сочетает в качестве причин возникновения как этнический принцип (немецкий Больцано, фриульский Фриули-Венеция-

Джулия, французский Валле-д'Аоста), так и географический (островные регионы Сицилии и Сардинии).

После свержения диктаторских режимов, либо смерти их руководителей, как в Италии, так и в Испании и Португалии можно наблюдать схожие явления:

- 1) Децентрализация, регионализация воспринимаются как синоним демократизации, а сама идея о необходимости существования централизованного унитарного государства воспринимается как поддержка ушедшей диктатуры;
- 2) Во всех трех странах происходит разделение региональных образований на две категории – обычные и специальные.

Великобритания не рассматривалась в рамках компаративного анализа по причине принципиально разных истоков регионализма в Великобритании и Италии, Испании, Португалии.

Решающее значение в процессе реформирования формы политико-территориального устройства в этих странах сыграли два фактора – применение французской унитарной модели в 19-м веке и приход к власти диктаторов, которые не допускали никакой формы автономии, самостоятельности регионов. В результате данных факторов регионализация была неизбежна, так как стала единственной альтернативой возможному развалу Испании и Италии, а для Португалии явилась способом эффективного управления своими островными территориями.

В случае с Великобританией ни одно из данных условий не имело места.

Рассмотрение общего процесса регионализации в Европе позволяет утверждать, что процессы, происходящие в Италии во многом идентичны тем, что происходили в Испании и Португалии, более того, Италия является локомотивом европейского регионализма.

**Глава 2 - Генезис и эволюция политико-территориального устройства Италии**, уделяет особое внимание процессу объединения Италии – Рисорджименто, который оказал существенное влияние на форму ее политико-территориального устройства, а также периоду нахождения у

власти фашистов, который поставил Италию перед возможной угрозой развала государства.

Весь процесс развития политико-территориального устройства Италии можно разделить на несколько стадий:

1) **Становление Королевства Италии** с повсеместным распространением пьемонтского законодательства и системы администрирования. В начальный период существования объединенной Италии для нее характерна жесткая централизованность, отсутствие какого-либо уровня автономии для регионов. После завершения объединения Италии в 1870 г. и вплоть до установления фашистского режима в 1922 г. развитие конституционного законодательства в сфере политико-территориального устройства Италии предполагало постепенную децентрализацию страны.

2) **Установление фашистского режима** привело к лишению местных органов власти каких бы-то ни было полномочий и к абсолютной централизации государственной власти. Данный исторический отрезок охватывает период с 1922 по 1943 гг.

3) **Принятие Конституции Италии и Статутов специальных регионов** – Демократическая Конституция Италии 1947 г. впервые закрепила деление страны на 20 регионов, а т.н. «специальные» регионы получили возможность принятия статутов, на основе которых могли регулироваться основные вопросы административного управления территорией, ее статуса и т.п.

4) **Областная реформа 1970 г.**, впервые в послевоенный период позволила «ординарным» регионам принять собственные статуты, предусмотренные Конституцией. В течение четверти века после Второй мировой войны процесс децентрализации тормозился опасением правящих партий в отношении радикального полевения регионов, в которых преобладало влияние Итальянской коммунистической партии.

5) **Конституционная реформа 2001 г.** – наиболее важная реформа политико-территориального устройства Италии, в результате которой была выделена сфера исключительной компетенции государства, сфера

конкурирующего законодательства, а также норма о принадлежности регионам остального объема сфер ведения. Грань между «ординарными» и «специальными» регионами стирается, власти «ординарных» регионов по желанию их населения могут приравнять объем своих полномочий к «специальным регионам».

В параграфе 2.1 – «Объединение Италии и основные теоретические концепции единого итальянского государства. Формирование унитарного политико-территориального устройства в Италии» исследуются основные предпосылки процесса объединения и его ход.

Как известно, Венский конгресс в первую очередь ознаменовался восстановлением в Италии власти донаполеоновских правителей, что, во многом, предопределило дальнейшее развитие национально-освободительного движения в Италии. Итальянские государства на тот момент представляли из себя абсолютно разные по форме, размерам, уровню социально-экономического развития и уровню самостоятельности образования. Рассматривая требования различного рода политических формаций того времени, от республиканцев до монархистов, можно констатировать, что большинство из них в первую очередь выступало за независимость раздробленных итальянских государств от внешних сил (в большей степени – Австрии), а также создание демократических политических систем внутри государств. Многие были уверены, что обе эти цели могли быть достигнуты и вне рамок образования единого итальянского государства.

Среди внешних факторов, повлиявших на процесс объединения Италии можно обозначить очевидное ослабление Австрии и ее неспособность эффективно управлять итальянскими территориями. а также активную вовлеченность Франции и Великобритании в происходящие в Италии процессы.

Из внутренних факторов следовало бы отметить стремление местного населения к независимости от династий Габсбургов и Бурбонов, что, однако, не обязательно предполагало создание единого итальянского государства.

Можно отметить целый ряд «проектов Италии», большинство из которых предполагали федеративный характер политико-территориального устройства. Различались формы правления, территориальные границы предполагаемого государства, однако представление о необходимости федеративного или конфедеративного устройства будущего государства было достаточно распространенным.

Одним из первых в 1843 г. идею федеративного итальянского государства выдвинул Винченцо Джоберти, впоследствии на протяжении короткого срока занимавший должность министра в Королевстве Италии при короле Карле Альберте.

Наибольшее развитие концепция федеративного государства получила в трудах Карло Каттанео, который полагал, что объединение Италии нельзя рассматривать как цель, которая оправдывает все средства, в особенности, если речь идет об отказе от свободы и самоуправления.

Еще до появления на карте объединенного итальянского государства идея федеративного государства была тесно переплетена с идеей демократического государства. Карло Каттанео, к примеру, полагал невозможным существование даже относительно демократического государства вне рамок республиканской формы правления и федеративного политико-территориального устройства.

Первоначально процесс Рисорджименто был обусловлен стремлением Пьемонта включить в свой состав Ломбардию и Венето, два крупнейших северных региона. Намерений создания единого общеитальянского государства у него, по всей видимости, не было.

Секретное соглашение между Кавуром и Наполеоном III, подписанное в Пломбьере в 1858 г., наилучшим образом отражало исходную позицию Пьемонта относительно процесса объединения Италии. Франция и Пьемонт предполагали, что в результате войны на политической карте мира должна возникнуть конфедерация трех итальянских государств, возглавляемая Папой Римским.

Тем не менее, ввиду целого ряда внутренних и внешних факторов, Пьемонт осуществил фактическую экспансию, включив в свой состав все, без исключения итальянские государства того периода.

Пьемонтская политическая система и законодательство были введены повсеместно в объединенной Италии в 1861 году. Распространение пьемонтского законодательства восходит к так называемому «Декрету Ратацци» от 23 октября 1859 N. 3702, который был издан по инициативе министра внутренних дел королевства, Урбано Ратацци. Вплоть до создания Республики политический статус некогда независимых государств на практике будет сводиться к статусу аннексированных территорий, на которые распространятся нормы законодательства Турина.

Параграф 2.2 – «Влияние фашистской диктатуры на процесс децентрализации государственной власти в Италии» рассматривает шаги режима Муссолини по целенаправленному ограничению процесса децентрализации власти в стране и лишению субнациональных образований какой-бы то ни было автономии.

Фашисты повернули процесс децентрализации в Италии вспять и превратили ее в еще более жестко централизованное, унитарное государство. Фашистский режим существовал в рамках сохранения Альбертинского статута и монархического строя. Он использовал отсутствие закрепленного законодательно особого статуса у неоднородных регионов в целях абсолютного ограничения их в каких бы то ни было правах.

Все выборные должности в провинциях заменялись государственными назначениями. Во главе провинции в соответствии с королевским декретом по представлению министерства внутренних дел вставал назначенный глава (preside), которому придавался коллегиальный орган управления (rettori).

Одним из пунктов идеологической доктрины фашистов было изменить провинциальный уклад жителей сельских регионов, а по существу, покончить с традициями, упразднить лингвистические особенности, социо-культурные различия, которые могли пошатнуть вертикаль власти фашистов.

Опора диктаторского режима Муссолини на централизованную модель политико-территориального устройства государства стала определяющей для дальнейшего недопущения возврата к централизованной модели при республиканском правительстве

**Глава 3 – Современный этап развития политико-территориального устройства Италии,** исследует процесс развития политико-территориального устройства Италии после падения фашистского режима и уделяет особое внимание участию органов ЕС в процессе регионализации Италии.

В Параграфе 3.1 «Реформы политико-территориального устройства Италии после образования Республики. Основные программные положения современных политических партий» дается оценка процессу становления Итальянской Республики, которая напрямую не закрепляя статус федеративного государства, создает политические институты и инициирует процессы, присущие в большей степени федеративным государствам.

Хронологически процессы, имевшие место до начала 1990-х годов, делятся на два этапа – с послевоенного до конца 1960-х годов, когда были образованы специальные регионы, приняты их Статуты и сформированы Региональные Советы, и с 1970-х, когда конституционные положения о регионах распространились на все регионы в составе Италии. аделение регионов страны на «обычные» и «специальные», а также определение сферы компетенции государства и регионов имели под собой различные основания.

Скажем, Сицилия обрела свой Статут еще за год до принятия Конституции, ввиду проблем, вызванных формированием на Сицилии довольно многочисленного Движения за независимость Сицилии, располагавшего вооруженными отрядами и пользовавшегося определенными симпатиями населения. В Трентино-Альто-Адидже Статут был принят под нажимом Австрии и в попытке преодолеть негативный опыт «итальянизации» местного населения режимом фашистов. Разделение полномочий представлялось центральным властям, в том числе, и как разделение ответственности за кризисные процессы.

Сепаратизм двух островов и регионов с этнически неоднородным населением можно было предотвратить двумя путями – либо более жесткими административными методами, большей централизацией и применением силовых методов, либо же компромиссом, что и было сделано.

Закрепленные в первой редакции республиканской Конституции 1947 г. политические основы института вертикального разграничения власти в Италии можно оценивать по-разному. Если рассматривать их в качестве политических институтов квази-федеративного государства, то они представляются неполными и содержат в себе характеристики, не распространенные среди федеративных государств. Однако Италия и не объявляла себя федеративным государством и по сути лишь делала первые шаги на пути к широкомасштабной регионализации власти в государстве, начав с разграничения сфер ведения между регионами и государством и закреплением особого статуса за наиболее проблемными частями страны.

В начале 1970-х правящие партии перед лицом экономических и политических трудностей почувствовали необходимость включения населения ординарных регионов в процесс преодоления возникшей кризисной ситуации. Для этого надо было сформировать выборные региональные органы в этих регионах, которым так и не была предоставлена автономия и чей статус и полномочия регулировались напрямую Конституцией. Можно предположить, что проведение региональной реформы преследовало также цель предотвратить развитие событий по греческому образцу (государственный переворот, осуществленный «черными полковниками» в 1967 г.), придав больший вес региональным властям.

В 1968 году в силу вступает Legge n.108 del 17 febbraio 1968, вводящий выборность региональных советов для «обычных регионов». Однако, в рамках продолжающегося процесса законодательство содержало элементы несоответствия, наделяя региональные советы достаточно широкими полномочиями и в то же время сохраняя ключевые ресурсы: финансовые, материальные и человеческие, в руках центра. В связи со сложной обстановкой

наблюдается и движение в сторону централизации, особенно в области прямых и косвенных налогов.

Начиная с середины восьмидесятых Комиссия ЕС приходит к выводу, что основные диспропорции развития отмечаются не столько между государствами, сколько между субнациональными регионами. В соответствии с этим были предприняты шаги, направленные на соответствующее перераспределение средств, предназначенных регионам. В результате страны, которые имели федеральную структуру или ярко выраженные черты регионального деления, оказались в более благоприятной ситуации для получения выделяемых ЕС денежных потоков. Все это бесспорно ускорило процесс регионализации итальянской политической системы.

Весь опыт существования либерального и фашистского государства свидетельствовал, что даже при самом строгом и требовательном отборе кандидатур на должности префектов и мэров невозможно управлять столь неоднородной страной из одного центра. Вопрос невосприимчивости местного населения к назначаемым из центра чиновникам мог бы не стоять так остро, если бы данная система позволяла решить социально-экономические проблемы регионов, однако этого не происходило, и логическим решением проблемы стала как передача ресурсов и полномочий, так и ответственности за ключевые направления деятельности правительства региональным органам власти.

К 1992 году в Италии социально-экономическое планирование стало функцией регионов, ряд до этого закрепленных за ними полномочий был передан еще ниже, на уровень провинций, чьи главы избирались прямым голосованием. Затем последовал процесс трансформации системы распределения сфер ведения между регионами и государством. До 1997 года в Италии за регионами закреплялась отдельные специальные компетенции, в то время как за

государством оставались все те вопросы, которые не были включены в сферу ведения регионов.

До реформы 1999 года процесс назначения Президента региона все еще представлял собой процедуру, закрепленную в Статуте Сицилии 1946 года, когда вопрос назначения главы региона относился к компетенции Регионального Совета. Конечно, Региональный Совет и сам являлся выборным органом, и можно было бы говорить о том, что голосуя за те или иные силы, население голосует в том числе, хоть и опосредованно, за будущую кандидатуру главы региона. Однако, ведущие позиции регионов в управлении территориями императивно требовали более прямой связи между избирателями и главами данных территориальных. В 1999 году принимается Конституционный закон «О прямых выборах Президента региональной джунты и об автономном статусе регионов»<sup>91</sup>, вносящий поправки в Конституцию Республики. Согласно данному закону, исполнительный орган региона (джунта) должен был отныне возглавляться высшим должностным лицом региона (Президентом региона), который становился выборным лицом и сам формировал джунту.

Конституционная реформа 2001 года представляется неким водоразделом развития политико-территориального устройства Италии. Можно с уверенностью утверждать, Конституционная реформа 2001 года или, как ее принято называть, «Реформа главы V Конституции» окончательно закрепила децентрализацию и автономизацию регионов в качестве ведущего принципа реформирования политико-территориального устройства Итальянской Республики.

Если до реформы Конституция говорила о делении Республики на регионы, провинции и коммуны, то после 2001 года в основном законе страны установлено, что Республика состоит из коммун, провинций, столичных городов, регионов и государства.

То есть необходимо выделить два ключевых фактора:

---

<sup>91</sup> Legge costituzionale n.1 del 22 novembre 1999

- 1) Перечисление идет отныне от меньшего к большему;
- 2) Установлен институциональный плюрализм, в рамках которого государство обладает равным значением по отношению к другим источникам народного суверенитета – городам, провинциям и регионам.

Об этом напрямую говорит текст решения Конституционного Суда Италии по делу, рассматриваемому по запросу региона Лигурия:

«Формы и способы, в которых суверенитет народа может найти выражение, пронизывают всю конституционную основу: они проявляются в различных ситуациях и формациях, в рамках достаточно широких, чтобы подтвердить признание и гарантии автономии».

В рамках реформы, при сохранении за собой достаточно широкого объема ключевых сфер, таких как внешняя политика, оборона, валютно-кредитные отношения и ряд других, государство, тем не менее, уступило регионам функции, не играющие первостепенной роли в вопросе территориальной целостности государства и его единства.

При сравнении объема полномочий, закрепленного за регионами в Италии, с аналогичными полномочиями в некоторых федеративных государствах, можно сделать вывод, что итальянская конституционно-правовая система зачастую предполагает большую децентрализацию.

Из 39 сфер, которые ранее закреплялись законодательно или за государством, или за регионами, конституционной реформой 2001 года 30 были переданы либо в ведение регионов, либо в совместное ведение государства и регионов. Ни одна сфера ведения не была передана от регионов государству. Таким образом, законодательная функция регионов была существенно расширена. Административные, организационные и финансовые функции местных органов власти тоже были расширены, их ответственность за принимаемые решения возросла. Появилось понятие т.н. «фискального федерализма». В ст. 119 речь шла о том, что «коммуны, провинции, столичные города и регионы пользуются

финансовой автономией в области доходов и расходов». То есть местные органы могут устанавливать собственные налоги и участвовать в распределении доходов от государственных налогов, собираемых на их территории. Государству при этом надлежит образовать фонд перераспределения средств, предназначенный для устранения диспропорций между регионами.

До конституционной реформы 2001 г. в Италии существовал институт правительственного комиссара. Его статус устанавливался Конституцией и текущим законодательством. Среди прочих функций, комиссар «контролировал, в сотрудничестве с префектами, функции, выполняемые региональными органами власти, чтобы обеспечить единство руководства и адекватность административных действий»<sup>92</sup>. В итоге, комиссары стали инструментом в руках государственной власти, позволяющим отменять решения региональных советов. Наличие такой фигуры не могло положительно сказываться на процессе децентрализации государственной власти и по данной причине в рамках реформы главы V институт правительственного комиссара был упразднен. Данное решение стало очередным шагом в сторону закрепления обращения в Конституционный Суд в качестве единственно возможного способа разрешения конфликтов между регионами и государством.

Следствием реформы стало практическое нивелирование различий между ординарными и специальными регионами Италии. В частности, одним из немногих на сегодняшний день сохраняющихся отличий является закрепленное за специальными регионами право обсуждать с правительством возможность передачи региону сфер ведения, закрепленных Конституцией за государством. На сегодняшний день подобные переговоры ведет Сардиния, которая ввиду особенностей своего географического расположения просит передать ей регулирование вопросов, связанных с миграцией.

Однако все было не так однозначно. Много вопросов возникало в связи с реализацией задач, формулируемых в рамках конкурентного ведения государства

---

<sup>92</sup> Legge n. 400 del 23 agosto 1988

и регионов, поскольку, по мнению многих юристов и политиков, не были четко определены приоритеты конкурентов, что обычно характерно для федеральных конституций. Жалобы поступали и на медлительность принятия законов в русле новых конституционных положений, особенно в том, что касалось финансовых вопросов. Речь шла и о недостатке ресурсов для осуществления нормативных предписаний.

Помимо очевидного прогресса в процессе децентрализации, зафиксированного в политической плоскости, имели место и сферы, в которых положительной динамики развития зафиксировано не было. В частности, речь идет о практическом осуществлении фискального и бюджетного федерализма, который остается лишь целью, хотя и рассматривается итальянским правительством как острая необходимость.

Наиболее проблемным вопросом в свете развития федерализма в Италии является не отсутствие конституционного статуса у регионов или, скажем, отсутствие полномочий, закрепленных на конституционном уровне. Данные вопросы нашли в той или иной форме свое решение и уступили место более актуальной проблеме – несоответствию полномочий и ресурсов, закрепленных за региональными образованиями в Италии.

Богатая практика обращений итальянских регионов в Конституционный Суд страны за уточнением принадлежности той или иной сферы компетенции свидетельствует о том, что само закрепление разграничения сфер ведения, в том виде, в котором это сделано в Италии, характерно для федеративных государств. Наличие постоянных споров о границах компетенций регионов и государства свидетельствует об интенсивном функционировании децентрализованной системы в Италии.

В общем и целом практическая значимость закрепления тех или иных сфер ведения за регионом или государством предполагает:

- наличие единых государственных стандартов в соответствующей

области;

- наличие государственного финансирования

Именно их реальное обеспечение при передаче определенного вопроса в исключительную компетенцию региона до сих пор вызывает вопросы.

Изменить политико-территориальное устройство Италии был призван конституционный законопроект 2005 г. В его рамках предполагалась дальнейшая деволюция политико-территориального устройства Италии в сторону федерации, создание федерального Сената, придание Президенту Республики полномочий гаранта федерального единства страны и целый ряд иных мер. В то же время этот проект отражал серьезные противоречия внутри правящей правоцентристской коалиции. Лига Севера настаивала на превращении Италии в федерацию, Национальный альянс и Вперед, Италия были сторонниками регионализации в рамках унитарного государства. Реформа, однако, была отвергнута на референдуме 2006 г. По-видимому, отрицательный исход голосования был предопределен, прежде всего, включенными в пакет реформы положениями о значительном расширении полномочий премьер-министра и сужении полномочий парламента.

Тот факт, что реформа была отвергнута, было бы некорректно связывать с непопулярностью идеи федеративного государства у населения. В частности, согласно проведенному в 2010 г. центром SWG Dipartimento Opinione опросу населения на территории всей Италии, 58% населения Италии выступило за федеративное государственное устройство<sup>93</sup>. Согласно тому же опросу, в случае, если переход к федеративной форме государственного устройства не будет осуществлен, 61% жителей северных регионов высказались за выход из состава Италии. Эти цифры демонстрируют предпочтения местного населения, и, что не менее важно – динамику развития данных предпочтений, поскольку еще в начале 1990-х цифра северян, выступающих за отделение от Италии в случае отсутствия

---

<sup>93</sup> Опрос общественного мнения Центра SWG Dipartimento Opinione <http://affaritaliani.libero.it/static/upl/aff/affari-italiani-rel-14.pdf>

федеративной реформы, колебалась у отметки в 20%. По всей вероятности, в кризисном 2010 г. многие стали надеяться на успешное преодоление кризисных явлений именно на местном уровне.

После провала конституционной реформы в 2006 г. Италия пошла, прежде всего, по пути расширения объема ресурсов, находящихся в руках регионов. Фискальный федерализм, в данном случае, рассматривается как инструмент для достижения остальных целей, самая главная из которых – полноценное претворение в жизнь положений конституционной реформы 2001 г.

Сегодня, абсолютное большинство партий в Италии выступают за дальнейшее развитие регионализма в стране. Если рассматривать федерализацию как более глубокий процесс, чем регионализация, то можно сделать вывод, что политические силы, выступающие за федерализацию, выступают априори, как минимум, за регионализацию Италии.

Исходя из основных положений политических программ партий в Италии, можно вывести некоторые направления реформ, которые могут быть осуществлены в ближайшем будущем:

- 1) реформа статуса провинций, а, возможно, и их упразднение;
- 2) реформа Сената в сторону расширения представительства регионов;
- 3) объединение территориальных единиц с населением меньше 5000 человек, что может повлечь и укрупнение регионов.

Сложно сказать, будут ли окончательно ликвидированы провинции как уровень государственной власти. Именно провинции объединяют более или менее однородные территориальные образования. В то же время, очевидно, что столь пристальное внимание практически всех политических сил к провинциям говорит о приоритетности реформы данного образования.

То же самое касается и Сената. Практически все политические силы неоднократно говорили о недопустимости продолжения функционирования парламента Италии в формате «совершенного бикамерализма», то есть двух абсолютно равных палат – Палаты депутатов и Сената, без разграничения их сфер ведения и полномочий. Сенат по предложениям многих политических

партий должен стать федеральным органом законодательной власти с закреплением за ним сферы собственного ведения и полномочий, что может иметь существенное значение для будущего итальянского регионализма.

Большое количество партий выступает за укрупнение муниципалитетов с населением менее 5000 человек. Можно предположить, что в случае успешного результата для данных образований в социально-экономической и финансовой сферах, подобная практика укрупнения может быть распространена и на регионы.

В непростой политической ситуации и в условиях тяжелого экономического положения в 2008 г. был взят курс на сокращение персонала региональных органов власти, снижение расходов на региональную политику в области здравоохранения, общественного транспорта, социальных пособий. Это свидетельствовало о смещении политического курса в сторону централизации. Государство вновь стало брать на себя направления, признанные стратегически важными, а правительство намеревалось в очередной раз внести изменения в главу V конституции, направленные на расширение компетенций центра и сокращение региональных компетенций.

Параграф 3.2 «Участие итальянских регионов в деятельности Европейского Союза» уделяет особое внимание влиянию ЕС на процесс регионализации Италии и формам участия итальянских регионов в деятельности институтов ЕС.

Италия является одним из основателей и важнейших членов ЕС и участие ее региональных образований в деятельности Союза, их взаимодействие с различными органами ЕС оказывает ощутимое воздействие и на внутренние процессы регионализации Италии.

Особо стоит отметить такой орган, как Комитет регионов, который был создан в 1994 г. Значимость региональной политики данный орган аргументирует тем, что регионы находятся ближе к населению, чем государство, а 70% решений ЕС напрямую воздействует на регионы и муниципалитеты.

Европейская комиссия также предусмотрела консультации с субнациональными регионами, что сделало возможным подписание трехсторонних соглашений (государство-член ЕС – Европейский союз –

регионы). В выработке этих соглашений регионы участвуют на равных с правительством своей страны. ЕС способствует также формированию Европейских групп по трансграничному сотрудничеству, в которые входят представители стран-членов и/или региональных властей.

Все это сыграло роль в привлечении регионов Италии к внешней деятельности. Регионы впервые получили возможность представлять себя на международной арене. Внутреннее законодательство Италии в целом придает отношениям регионов с ЕС большое значение. Достаточно отметить, что Конституция Италии к сфере конкурирующего законодательства относит международные отношения регионов и их отношения с ЕС. С одной стороны можно отметить отнесение данного вопроса к сфере конкурирующего ведения, а не исключительного ведения регионов, что могло бы еще больше повысить статус взаимоотношений регионов с ЕС. Однако, с другой стороны, представляется естественным, что если взаимоотношения государства с ЕС являются сферой исключительной компетенции государства, что предполагает выработку единой политики по целому ряду направлений, то и политика регионов, различаясь в подходах и видении, должна в конечном итоге соответствовать общей позиции государства.

Регионы и автономные провинции Тренто и Больцано могут напрямую участвовать в составе правительственных делегаций в деятельности Совета и Комиссии ЕС. Все регионы со специальным статусом направляют, по крайней мере, одного представителя в подобные делегации. В ряде случаев президент региона или автономной провинции может стать главой такой итальянской делегации.

Конституцией Италии устанавливалось совместное ведение государства и регионов вопросами взаимоотношений с Европейским Союзом. В 2005 г. был принят закон Стукки-Буттильоне. Он предусматривал создание Межведомственного комитета по делам ЕС (CIACE), который должен организовывать процесс подготовки и унификации позиции Италии по вопросам, рассматриваемым в Европейском союзе.

Законопроекты Сообщества должны быть направлены центральным правительством в региональные правительства в течение 20 дней с момента получения законопроекта для внесения изменений.

Однако тут все же возникли определенные сложности. Итальянские регионы зачастую не успевают за темпами законотворчества ЕС. Процесс предполагает возможность принятия правительственного заключения и без какого бы-то ни было регионального комментария.

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

Законом предусмотрена также процедура консультации центрального правительства с Конференцией «Центр-Регионы», однако и здесь, в случае острой необходимости по прошествии 20 дней решение может быть принято и без участия регионов.

Представительство итальянских регионов в ЕС изначально было невозможно, так как в законодательстве не было разделения международной компетенции на просто международные отношения и внутриевропейские отношения. Международные отношения составляли исключительную компетенцию государства, что подтверждалось также рядом указов Президента, решений Конституционного Суда и т.п.

Однако после Маастрихта выделение внутриевропейских отношений в отдельное направление открыло дорогу региональному представительству в Брюсселе. В Италии было законодательно установлено право регионов на представительство в различных органах ЕС, с оговоркой о том, что это должно осуществляться при взаимодействии с посольством Италии в ЕС. В настоящее время и эта оговорка снята.

Деятельность представителей регионов Италии в Брюсселе можно представить следующим образом:

1. создание коммуникационной сети с европейскими институтами и органами,

- а также с иными регионами стран-членов ЕС;
2. представительство интересов собственного региона;
  3. осуществление технической и информационной поддержки при осуществлении проектов Сообщества;
  4. предоставление региональной власти своевременной и актуальной информации о европейской повестке дня.

До сих пор ведутся дискуссии по поводу принципа распределения квот в Комитете Регионов ЕС. После реформы 2001 г. места могли бы распределяться, например, по одному на регион, и дополнительные места были бы предусмотрены для неиталоговорящих автономий. В качестве членов Комитета Регионов могут быть предложены только представители, прошедшие процедуру выборов в своей собственной стране. То есть президенты регионов и автономных провинций Тренто и Больцано, президенты провинций, мэры и другие избранные в органы власти представители. Кандидаты из их числа выдвигаются по предложению Конференции президентов регионов и автономных провинций, Союза итальянских провинций и Национальной ассоциации итальянских муниципалитетов. При этом географический, территориальный и политический баланс не обязателен. Его, конечно, пытаются соблюсти, назначая представителей от разных регионов, но обязательного подобного требования не предусмотрено. Национальное правительство принимает решение на основе списка кандидатов и представляет его на рассмотрение Совета ЕС.

Таким образом, в настоящее время Комитет Регионов включает, скажем, губернатора Умбрии, члена регионального совета Ломбардии, мэра Палермо, советника из правительства Брешии и т.д. Комитет в действительности предоставляет большие возможности и перспективы, и именно по данной причине, членство в его составе должно иметь институциональную основу.

Если взглянуть на общую картину, то становится очевидно, что наиболее активными участниками европейских региональных проектов являются наиболее богатые Тоскана, Эмилья-Романья, Венетто, Ломбардия. В конечном итоге, для регионов Италии подобный формат стал некоей возможностью компенсировать те

ограничения, которые на них распространяются в рамках хоть и децентрализованного, но не федеративного государства.

В **Заключении** работы приводятся основные выводы и результаты, к которым пришел автор в ходе исследования, подробно описываются решения всех задач, поставленных во введении и определяются основные направления развития института регионализма в Италии. Делается вывод о том, что на становление в Италии унитарного политико-территориального устройства повлияли объективные исторические причины внешнего и внутреннего плана. Автор также пришел к выводу, что последовавшая после краха фашизма децентрализация страны была своего рода подтверждением антифашистского характера нового режима.

Автор считает, что в Италии тенденцию к дальнейшей регионализации наилучшим образом демонстрирует конституционная реформа 2001 г., в том же году подтвержденная общенациональным референдумом. Очень важно, что реформа обусловила также так называемый «фискальный федерализм», подчеркнув, что органы региональной и местной власти обладают финансовой автономией доходов и расходов. Бесспорна роль в решении этих вопросов Конституционного суда Италии.

В ходе исследования автор также пришел к выводу, что абсолютное большинство современных политических партий Италии в той или иной степени выступают за дальнейшую реформу политико-территориального устройства страны. При всем различии подходов к этому вопросу, совершенно очевидно, что эта проблема будет оставаться в центре внимания политической элиты страны.

Автор подчеркивает значительную роль Европейского союза в развитии регионализма в Италии, в частности, в реализации принципа субсидиарности. Важен вывод о том, что в этом контексте усиливается влияние интеграционных процессов: ЕС способствует развитию «парадипломатии» регионов, представительства итальянских регионов при ЕС стремятся повысить свою роль в функционировании европейских институтов.

Основной вывод работы в отношении современной ситуации заключается в том, что процесс децентрализации государственной власти уже перестал быть явлением, характерным лишь для федераций с компактным проживанием этнических, религиозных групп, либо территориями, которыми сложно управлять из-за их географического положения. Процессы регионализации сегодня проходят и в унитарных государствах, прежде всего, в Италии, где эти процессы рассматриваются как путь более эффективного решения социально-экономических проблем и реагирования на запросы населения, так как децентрализация государственной власти тесно сопряжена с понятием ее демократического устройства.

## **ОПУБЛИКОВАННЫЕ РАБОТЫ, ОТРАЖАЮЩИЕ ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИИ**

Основные положения диссертации отражены в публикациях автора общим объемом 3,1 п.л

**Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях перечня ВАК Министерства образования и науки РФ**

- 1. Сардарян Г. Образование единого итальянского государства 1861 г. // Право и управление: XXI век. – 2011. – № 2(19) – С. 117-124.**
- 2. Сардарян Г. Конституционная реформа 2001 года в Италии в контексте перехода от сложного унитарного государства к федеративному // Право и управление. XXI век. - 2013. - № 2(27) - С. 122-129.**
- 3. Сардарян Г. Влияние органов ЕС на процесс регионализации в Итальянской республике // Право и управление. XXI век. - 2014. - № 2(31) - С. 128-133.**
- 4. Сардарян Г. Регионализация и федерализация в контексте трансформации форм политико-территориального устройства государств // Политика и Общество. – 2014. – № 6 (114). – С. 668-674.**