

ИЗ ИСТОРИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМ В ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Проблема конституционной реформы была на политической повестке с начала 1980-х гг. С сентября 1982 г. по апрель 1983 г. по инициативе председателей обеих палат итальянского парламента были созданы исследовательские комитеты с целью изучения институциональных проблем. С октября 1983 г. по январь 1985 г. под председательством А. Боцци работала двухпалатная парламентская комиссия по конституционной реформе. Ее работа завершилась безрезультатно, хотя и был подготовлен проект пересмотра многих статей первой части Конституции, в частности вопросов укрепления исполнительной власти, ограничения нормотворческой деятельности Парламента и усиления дифференциации полномочий обеих палат.

Затем была создана двухпалатная Комиссия по конституционной реформе, сначала под председательством Ч. Де Мита, а затем Н. Иотти. Комиссия приступила к работе в результате принятия Конституционного закона № 1/1993, который возложил на нее задачу пересмотра только второй части Конституции. Предложения Комиссии в основном касались «рационализации» существующей парламентской формы правления (с усилением роли Председателя Совета министров) и нового разграничения властных полномочий между центром и регионами. Проект был представлен в Парламент в январе 1996 г., когда Президент О.Л. Скальфаро уже принял решение о его роспуске вследствие результатов референдума, проведенного 18 апреля 1993 г., и принятия новых законов о выборах обеих палат.

Конституционным законом от 24 января 1997 г. была создана двухпалатная комиссия по конституционным реформам (Бикамерале Д'Алема). 30 июня 1997 г. комиссия утвердила текст проекта реформы, рассмотрев 42 тыс. поправок. Проект, который предусматривал переход от парламентской республики к президентской, сокращение количества членов палат парламента, более четкое разграничение функций Палаты депутатов и Сената, внесение элементов федерализма в государственную структуру, был представлен в Палату депутатов в начале 1998 г. для обсуждения, внесения возможных поправок и принятия (в первом чтении). Поначалу, несмотря на многочисленные дискуссии и трения среди депутатов, удалось достичь согласия, особенно по вопросам о федеративном устройстве и о роли Президента Республики. Однако в дальнейшем оппозиция в лице «Вперёд, Италия!» отказалась от одобрения проекта. Споры продолжались до июня 1998 г., когда было принято политическое решение о его замораживании. Проект был снят с повестки Палаты депутатов, и фактически повсеместно был признан его провал. В июне 1998 г. Парламент официально объявил о роспуске Комиссии. Несмотря на это, процесс реформ не остановился.

Левоцентристское правительство Дж. Амато (2000–2001) представило собственную конституционную реформу, утвержденную в одностороннем порядке, и одобрило референдум в 2001 г. Избирателей попросили ответить, одобряют ли они изменения положений Конституции, касающихся передачи больших полномочий регионам в вопросах сельского хозяйства, образования, здравоохранения и налогообложения (табл. 1).

Таблица 1

Результаты референдума 7 октября 2001 г. [4]

	Количество голосов	%	
			От числа избирателей
Проголосовавшие	16 843 420	34,05	
«За»	10 433 574	64,21	
«Против»	5 816 527	35,79	

До конституционной реформы 2001 г. статья 114 (раздел V, Часть II) гласила: «Республика делится на области, провинции и коммуны». Согласно новой формулировке, «Республика состоит из муниципалитетов, провинций, крупных городов, областей и государства. Муниципалитеты, провинции, крупные города и области – это автономные образования с собственными статутами, полномочиями и функциями в соответствии с принципами, определенными в Конституции» (конституционный закон № 3 от 18 октября 2001). Реформа изменила устройство и отношения итальянских институтов в соответствии с принципами автономии и субсидиарности. Эта новая система называется «Равноправный институциональный плюрализм» (*pluralismo istituzionale paritario*), что

означает, что государство, области, провинции, крупные города и городские советы отличаются по функциям, но равны в своем Конституционном статусе. Никто из них не имеет права навязывать свой политический выбор другим.

Согласно новому конституционному закону наименьший уровень правительства имеет «предпочтительную позицию». Эта предпочтительная позиция ясна в принципе субсидиарности. Но она видна и в том, что государству дается законодательная власть только в определенных сферах: внешняя и оборонительная политика; координация на европейском уровне; гражданство; правосудие; гражданский и уголовный кодекс; защита окружающей среды; равная защита на национальном уровне гражданских и социальных прав. Совместные законодательные полномочия распространяются на инфраструктуру, социальное обеспечение, политику занятости, городское и территориальное планирование. Сельское хозяйство, ремесла, торговля, туризм, промышленность, местный транспорт, общественные работы подлежат исключительной юрисдикции областей [1, с. 4]. «Предпочтительная позиция» относительно законодательной власти в настоящее время отведена областям. Что касается административной власти, на основе субсидиарности предпочтительная позиция у городских советов над провинциями; провинций над областями, и так далее.

Закон об осуществлении реформы был принят Парламентом в 2003 г. (№ 131/2003) [2, с. 1–5]. Цель создания новых институциональных механизмов состояла в том, что в новой, более «федеративной» Италии области должны участвовать в политических решениях центрального правительства.

Предложенный правоцентристской коалицией проект Конституционной реформы 2005 г. включал федеральную реформу итальянского парламента, полу-президентскую форму правления на центральном уровне и дальнейшие меры по обеспечению региональной децентрализации. Однако проект потерпел поражение на референдуме, проведенном в 2006 г., затянув, таким образом, процесс федерализации (табл. 2).

Таблица 2

Результаты референдума 25 июня 2006 г. [5]

	Количество голосов	%	
Проголосовавшие	26 110 925	52,46	От числа избирателей
«За»	9 970 513	38,71	
«Против»	15 783 269	61,29	

Проект Л. Виоланте 2007 г., против которого проголосовала Партия Итальянских коммунистов и воздержалась партия С. Берлускони «Вперед, Италия», включал в себя следующее: сокращение количества депутатов с 630 до 512 и сенаторов с 315 до 225; усиление полномочий исполнительной власти; отнесение к исключительной юрисдикции Палаты депутатов экспертизы и утверждения государственных бюджетов и расходов государства; изъятие из полномочий Президента роспуска Сената [7, с. 12].

Новая эра конституционной реформы началась с назначением президентом Дж. Наполитано 12 июня 2013 г. Комиссии по конституционной реформе. Это была техническая комиссия, состоящая в основном из видных профессоров конституционного права. Комиссия завершила свою работу 18 сентября 2013 г. Предложения были направлены на модернизацию закона о выборах, формы правительства и парламента. Предложения Комиссии, однако, не получили большого резонанса из-за внезапного падения правительства Э. Летта. Тем не менее, новое правительство М. Ренци выдвинуло конституционные реформы на первый план. 8 апреля 2014 г. премьер-министр предложил новый законопроект № 1429 – «Положения об уменьшении количества членов парламента, сдерживании расходов учреждений, упразднении Национального совета по экономике и труду и пересмотре раздела V части второй Конституции».

Законопроект № 1429 рывкает с моделью совершенного бикамерализма, оставляя право вотума доверия Палате депутатов и правительству, исключая Сенат. Более того, роль Сената в законодательном процессе также будет сокращена. Только несколько типов законов будут одобряться Сенатом, а именно конституционные законопроекты и поправки к конституции. Сенату республике поставлена задача представлять местные органы власти и осуществлять связь между Европейским Союзом, государством и другими конституционными органами Республики. Законопроект направлен на усиление влияния правительства в законодательном процессе [3, с. 8–12].

8 августа 2014 г. верхняя палата проголосовала 183 голосами за законопроект. Протестное движение «5 звезд», Лига Севера, левая партия «Левые, Экология, Свобода», являющиеся частью оппозиции, покинули Сенат в знак протеста.

26 августа 2014 г. законопроект был передан на рассмотрение в Палату депутатов под № 2613, а 13 декабря 2014 г. Комитет по конституционным вопросам Палаты депутатов завершил его рассмотрение. Был одобрен ряд изменений, включающих в себя следующее: 1) новый Сенат будет состоять из 100 сенаторов, избираемых региональными советами среди своих членов и мэров соответствующих территорий. Президент лишился права назначать пять сенаторов; 2) относительно законодательного процесса, объясняются те случаи, когда законодательная функция осуществляется совместно обеими палатами. Палате депутатов предоставляется больше времени для рассмотрения законопроектов, определенных как приоритетные (70 дней вместо 60, с возможностью отсрочки); 3) переформулирован и несколько увеличен кворум для избрания Президента на основании количества туров голосования; 4) внесены изменения в Статью 117 Конституции в части, относящейся к разделению законодательных полномочий между государством и регионами; 5) заявлен принцип прозрачности в организации государственного управления, обеспечивающий эффективность и беспристрастность деятельности всех госслужб; 6) отменены изменения о назначении судей Конституционного суда, тем самым сохраняется нынешняя система избрания в парламенте на совместном заседании (а не двумя палатами в отдельности, как предусматривалось реформой, утвержденной в Сенате) [6].

Таким образом, в Италии назрела необходимость проведения насущных конституционных реформ. Однако до сих пор они были осуществлены лишь частично. Во время работы двухпалатной комиссии (1997–1998) итальянские партии не договорились о проекте Конституционных реформ, и к этой идее вернулась правящая левоцентристская коалиция. Важная конституционная реформа 2001 г., одобренная ею, дала больше полномочий итальянским регионам и ограничила вмешательство центральной власти. Следовательно, Италия сделала первые шаги к федеративной системе. Эта реформа была изменена парламентом в 2005 г., однако изменения были отклонены на референдуме 2006 г. и поэтому не имели никаких последствий. В настоящее время Итальянская Республика движется к масштабной реформе раздела V Конституции. Законопроект уже одобрен Сенатом и Комитетом по конституционным вопросам Палаты депутатов. 16 декабря состоялось собрание Палаты депутатов. По состоянию на 8 января 2015 г. законопроект находится на рассмотрении Ассамблеи Палаты депутатов. После утверждения законопроекта в парламенте будет создан референдум для подтверждения конституционных изменений.

Литература

1. Caravita B. Italy toward a federal state? Recent constitutional developments in Italy. – Camden (NJ): Rutgers University. 2004.
2. Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, Legge n. 3: Legge n. 131, 5 giugno 2003 // Gazzetta Ufficiale. – 2003. – 10 Giugno. – N. 132.
3. La Riforma del Senato e del Titolo V nell'A.S. N. 1429 d'Iniziativa del Governo: Note di sintesi / a cura di: L. Borsi. Roma: Senato della Repubblica. – 2014.
4. Referendum Costituzionale 07/10/2001 // Archivio Storico delle Elezioni: Ministero dell'interno Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali. – URL: <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=07/10/2001>.
5. Referendum Costituzionale 25/06/2006 // Archivio Storico delle Elezioni: Ministero dell'interno Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali. – URL: <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=25/06/2006>.
6. Riforma della Costituzione (AC 2613): concluso l'esame in Commissione // Ministro per le Riforme Costituzionali e i Rapporti con il Parlamento. Roma. – URL: <http://riformecostituzionali.gov.it/primo-piano.html>.
7. Tentoni L. La «bozza Violante» // La Stampa. – 2010. 5 aprile.