

Е. О. Ковальчук

студ. II курса экономико-правового факультета ОНУ имени И.И.Мечникова

специальность «Право»

Научный руководитель: к.ю.н., доц. О. Н. Садовская

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИТАЛИИ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Итальянская Республика – унитарное децентрализованное государство. 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» [1] и Законодательный декрет № 267/2000 г. «Единый сводный текст законов об устройстве местных учреждений» (далее – Законодательный декрет № 267/2000) [2]. Также важное место в регулировании вопросов территориального устройства в Италии занимает Европейская хартия местного самоуправления, принятая в 1985 г.

Особенности эволюции и формирования элементов административной децентрализации в Италии XIX – начала XX в. обусловили современную парадигму децентрализованного публичного администрирования. Согласно новой конституционной формуле итальянской административной децентрализации, в качестве ценностного императива закреплён

всеобъемлющий характер административных функций, принадлежащих коммуне (ст. 118 Конституции), которые реализуются 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.

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 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 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. 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 [3]. 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).

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. 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 понятием, чем местное самоуправление. Территориальная реорганизация местного самоуправления представляет собой неременное условие дальнейшей административной децентрализации. Как результат отсутствия территориальной реформы на муниципальном уровне – Италия характеризуется высокой муниципальной раздробленностью. 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 [3]. 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.

Основными административно-территориальными единицами Италии на сегодня являются области, провинции, коммуны. В настоящее время Италия разделена на 20 областей, 5 из которых обладают особым статусом, предусматривающим более широкие полномочия и функции, связанные с геополитическими и этническими особенностями этих областей. Каждая область имеет собственный учредительный статут, утверждаемый парламентом. Области обладают правом издавать законы в отношении строго ограниченного круга вопросов и в пределах основных принципов, установленных законами государства. Также области призваны участвовать в деятельности центрального правительства посредством предложения законопроектов и референдумов.

Провинции координируют деятельность коммун в области экономики, производства, торговли, туризма и в социальной сфере. К предметам ведения провинций относятся также охрана окружающей среды и культурных ценностей, транспорт и дорожная сеть, унитарные службы, охота и рыболовство. И коммуны, и провинции, и области имеют свою систему власти, включающую представительный орган – совет, исполнительный орган совета – джунту и председателя (в коммунах – мэра).

Таким образом, особенностью итальянской модели территориального устройства 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.

Список используемой литературы

1. Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Modifiche al titolo V della parte secondadellaCostituzione. G. U. n. 248del 24 ottobre 2001.
2. Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Testo unico del le leggi sull'ordinamento degli enti locali. G. U. n. 227 del 28 settembre 2000.
3. Никитина В. М. Местное самоуправление в системе публичной власти и публичного управления Италии : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2018. 206 с.