

ІТАЛІЯ ЯК РЕГІОНАЛЬНА ДЕРЖАВА : ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У загальному значенні децентралізація – це передача центром окремих владних повноважень місцевим органам влади. У зарубіжній літературі проводиться розмежування між функціональною (відомчою) та територіальною (вертикальною) децентралізацією. Функціональна децентралізація ґрунтується на передачі компетенції державним автономним установам та органам, що здійснюють відповідні функції на території тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць. Під територіальною децентралізацією мається на увазі регіоналізація, в основі якої лежить географічний фактор [1, с. 42].

Назва «регіональна держава» прийшла з Італії, а «держава автономій» – з Іспанії. Регіональна держава – це унітарна держава, що складається виключно з автономних утворень. Водночас серед дослідників унітарних держав немає єдиної думки з приводу юридичної природи цього різновиду держав. Одні автори вважають, що регіональна держава є перехідною формою державного устрою від унітарної держави до федерації, інші вважають, що це різновид унітарної держави, треті автори вказують на самостійний характер регіональної держави в якості окремої форми державного устрою [2, с. 112], серед останніх, наприклад, О.С. Автономов, В.А. Васильєва, В.Є. Чиркін.

Італію схильні відносити до другого різновиду, оскільки процес регіоналізації в Італії було розпочато, коли було

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри Державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

прийняте принципове рішення про утворення в подальшому федерації. Однак наразі вона залишається унітарною у силу політичних причин.

У 1933 р. італійський конституціоналіст Гаспаре Амброзіні висунув концепцію «регіональної» держави як проміжної форми між федеративною державою і унітарною. Дана концепція знайшла відображення в Конституції 1947 р., хоча із запізненням, була реалізована в 1970 р., коли були сформовані представницькі органи в більшості областей [3, с. 321].

Відповідно до ст. 5 Конституції Італійської Республіки (далі – КІР) – Республіка пристосовує принципи і методи свого законодавства до завдань автономії і децентралізації. В областях Італії діє законодавчий орган – обласна рада і виконавчий орган області – джунта, є голова джунти, який представляє область, затверджує обласні закони і постанови. Представником центральної влади в області є урядовий комісар. Територія Італії розподілена на 20 регіонів (областей), 5 з яких мають особливий статус, а 15 – звичайний. Виділення цих п'яти областей обумовлено їх географічними, історичними та політичними особливостями (Фріулі-Венеція-Джулія, Сардинія, Сицилія, Трентіно-Альто-Адідже/Південний Тіроль і Валле-д'Аоста). Вони мають особливі форми і умови автономії згідно з відповідними спеціальними статутами, встановленим конституційними законами (ч. 1 ст. 116 КІР). У свою чергу кожна область має статут, в якому відповідно до Конституції встановлюються форма правління і основні принципи організації та діяльності цієї області (ч. 1 ст. 123 КІР) [4].

Для регіональної держави асиметричність, різно-статусність територіальних утворень, що входять до неї – сутнісне і в принципі позитивне явище. Завдяки цьому вдається практикувати різне ставлення до різних автоном

них утворень і вирішувати старі і нові проблеми на індивідуальній основі [5, с. 224].

Прямі вибори голів районів (з 2000 р.), можливість перегляду регіональних статутів без обов'язкового схвалення центром змін, що вносяться до них, а також перегляд на національному референдумі (жовтень 2001 р.) статті конституції, що дає районам законодавчі права з широкого кола питань, перетворили район в головний суб'єкт нової системи [6].

Однак тут виявилось найуразливіше місце регіональної реформи – протиріччя між стратегією федеративної перебудови країни та неоднаковими можливостями місцевих бюджетів, викликане нерівністю рівнів соціально-економічного розвитку різних регіонів. Так, згідно з підрахунками експертів, на той час розрив між Півднем і Північчю за обсягом і якістю державних послуг досягав майже трикратної величини. Вирішенням цього питання в Італії на початку реформи стало поступове запровадження використовуваної Європейським Союзом (далі – ЄС) методики стратегічного територіального планування і розвитку ресурсів проблемних районів на основі принципу мережевої взаємодії місцевих організацій і господарюючих одиниць [6].

Відповідно до ст. 119 КІР комуни, провінції, столичні міста і області наділені фінансовою автономією зі збору та витрачання коштів, встановлюють і стягують власні податки, спільно беруть участь у розподілі державних податків, що збираються на їхній території. Законом держави засновується стабілізаційний фонд для територій з меншими податковими надходженнями від населення без будь-яких обмежень у розподілі коштів фонду [4].

Якщо більш докладно розглянути компетенцію центральних та регіональних органів влади, то у ч. 2 ст. 117 КІР зазначена виключна компетенція федерації [4]. До неї віднесені зовнішня політика і міжнародні відносини держави,

оборона і збройні сили, гроші, податкова система, вирівнювання фінансових доходів, органи держави і закони про вибори; референдум на рівні держави, устрій і адміністративна організація держави та інші питання, перелік має вичерпний характер.

Виключної компетенції регіонів (областей) не закріплено. На прикладі ч. 3 цієї статті ми бачимо наявність спільної (або конкуруючої) компетенції (яка характерна переважно для федерацій), а саме її різновиду жорсткого розподілу, оскільки регіон видає уточнюючі норми у межах основних принципів, встановлених парламентом. Окрім п'яти вищезгаданих областей з особливим статусом, для яких питання спільної компетенції є їх виключними відповідно до ч. 3 ст. 116 КІР [4]. Варто вказати, що в італійській доктрині акцентується увага на те, що закони-рамки національного парламенту повинні бути достатньо еластичні для забезпечення вільного розвитку областей та адаптації загальних принципів до соціально-політичних умов різних регіонів, а також достатньо стабільними, відображаючи загальні напрями розвитку держави, а не політичний курс окремих урядів [3, с. 321].

Серед сфер спільної компетенції – міжнародні відносини областей з ЄС, торгівля з закордоном, охорона здоров'я, продукти харчування, спорт, громадська оборона, управління територією, комунікаційні системи, виробництво, передача і державний розподіл електричної енергії, гармонізація державних бюджетів і координація державних фінансів і податкової системи та інші, сфери мають також вичерпний характер. Залишкова компетенція – за областями. На нашу думку, Італія після реформи 2001 р. ще більше стала тяжіти до федерації, оскільки залишкова компетенція почала закріплюватися за регіонами, яку більшості федерацій. Отже, законодавча компетенція Парламенту Італії відносно обмежена.

Окрім цього обласні ради (як і муніципальні) наділені правом законодавчої ініціативи.

Регламентарна влада належить державі в сфері її виняткового законодавства, крім сфер делегованих областям (ч. 6 ст. 117 КІР). З цього можна дійти висновку, що держава може делегувати свої виключні повноваження до областей. Так, відповідно до ч. 3 ст. 116 КІР п'ять областей з особливим статусом у питаннях виключної компетенції держави, зазначених в пунктах l (юрисдикція і процесуальні норми; цивільна і кримінальна юстиція; адміністративна юстиція), n (загальні норми про освіту), s (охорона навколишнього середовища, екосистеми і пам'ятники культури) ч. 2 ст. 117 КІР, а також в певних рамках у галузі організації мирової юстиції мають автономію. Сфери, згадані в пунктах n та s, можуть бути передані іншим областям законом держави за пропозицією зацікавленої області після того, як будуть заслухані місцеві органи, і при дотриманні принципів, зазначених у ст. 119. Закон приймається палатами абсолютною більшістю їх членів на основі угоди між державою і зацікавленою областю [4].

Згідно з пропонованою реформою, що провалилася у грудні 2016 р., коли громадяни на референдумі не підтримали її, передбачалося, окрім зменшення ваги Сенату, що будуть скорочені повноваження регіонів: питання енергетики, стратегічної інфраструктури та цивільної оборони будуть вирішуватися безпосередньо Президентом. Крім того, на прохання уряду, Палата депутатів мала б змогу затверджувати закони, що входять до компетенції регіональних влад, коли цього вимагає «захист юридичної та економічної єдності Республіки або її національних інтересів». Прем'єр-міністр Маттео Ренці подав у відставку у зв'язку з провалом реформи, яка перш за все була спрямована на посилення центральної влади в державі з метою подальшого зміцнення

позиції Італії в ЄС та ЄС взагалі, оскільки останнім часом той втратив важливого члена – Об'єднане Королівство Великобританії та Північної Ірландії, шляхом проведеного референдуму громадян Королівства. Отже, Італія зберегла статус регіональної держави і не повернулася до централізованої унітарної.

Для України досвід Італії може бути корисний в аспекті розподілу повноважень між центром та регіонами на конституційному та законодавчому рівнях, одночасного вирішення задач міжрегіонального вирівнювання та посилення фінансової, у тому числі бюджетної та податкової автономії територіальних одиниць.

Список використаної літератури:

1. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) : Учебное пособие для вузов / Под ред. В.В. Еремяна. – М. : Академический Проект, 2006. – 752 с.
2. Касаткина Н. А. Формы государственного устройства современности: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Касаткина Наталия Александровна. – СПб., 2015. – 198 с.
3. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) : монография / А.С. Автономов, И.Ю. Богдановская, Т.А. Васильева и др.; отв. Ред. Б.Н. Топорнин; Ин-т гос. ваиправа РАН. – М.: Юрист, 2001. – 376 с.
4. Конституция Итальянской Республики от 22.12.1947 г. // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003. – 586 с.
5. Автономов А.С. Конституционное (государственное) правозарубежных стран: учебник. – М.: Проспект, 2005. – 547 с.
6. Авилова А. Реформа системы регионального управления в Италии // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 6. – Режим доступа: http://vasilieva.narod.ru/8_6_02.htm.

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК
УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

**НАУКА ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА
ЕТАПІ МОДЕРНІЗАЦІЇ
УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ**

**Збірник тез наукових доповідей за матеріалами
круглого столу**

м. Харків, 19 травня 2017 р.

**Харків
2017**

УДК - 342.25 (477)
ББК - 67.9 (4УКР) 3
Н - 34

Редакційна колегія: С. Г. Серьогіна – доктор юридичних наук, професор; А. П. Гетьман – доктор юридичних наук, професор; І. І. Бодрова – кандидат юридичних наук, доцент; О. О. Петришин – кандидат юридичних наук, завідуючий сектором НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Матеріали друкуються в авторській редакції

Н-34 Наука державного будівництва та місцевого самоврядування на етапі модернізації української державності: зб. тез наук. доп. за матеріалами круг. стол., м. Харків, 19 трав. 2017 р. / ред.кол.: С. Г. Серьогіна, А. П. Гетьман, І. І. Бодрова, О. О. Петришин – Х.: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2017.

У збірнику подається стислий виклад наукових доповідей молодих учених та аспірантів наукових та освітніх закладів, які взяли участь у круглому столі «Наука державного будівництва та місцевого самоврядування на етапі модернізації української державності». Організаторами круглого столу виступили Рада молодих учених Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України та Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Захід відбувся 19 червня 2017 р. у м. Харкові. В ході круглого столу обговорювалися актуальні проблем конституційного розвитку, державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні, зокрема, удосконалення правових основ діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на етапі модернізації української державності, питання розподілу та реалізації повноважень на загальнодержавному та місцевому рівні, імплементації європейських стандартів та інші питання.

Для молодих учених, аспірантів, студентів, тих, хто цікавиться проблемами модернізації української державності в сфері державного будівництва та місцевого самоврядування

ББК 67.9 (4 УКР) 3

© Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, 2017