

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ІТАЛІЇ: СУЧАСНІСТЬ ТА РЕФОРМУВАННЯ

ADMINISTRATIVE DIVISION OF ITALY: PRESENT AND REFORM

Панов А.В.,

*доктор філософії, кандидат історичних наук,
завідувач кафедри міжнародних відносин
Ужгородського національного університету*

У пропонованій статті розглядається проблематика адміністративно-територіального устрою Італійської Республіки, розв'язання питання балансу повноважень, компетенції та відповідальності між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування, основні напрямки реформування територіального устрою, оптимізації кількості адміністративно-територіальних одиниць.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, Італія, територіальна організація влади, форма державного устрою.

В предлагаемой статье рассматривается проблематика административно-территориального устройства Итальянской Республики, решение вопроса баланса полномочий, компетенции и ответственности между центральными органами власти и органами местного самоуправления, основные направления реформирования территориального устройства, оптимизации количества административно-территориальных единиц.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, Италия, территориальная организация власти, форма государственного устройства.

In this article examined issues of administrative-territorial structure of the Republic of Italy, the resolution of the question of balance of powers, competences and responsibilities between central government and local governments, the main reform of the territorial system, optimizing the number of administrative units.

Key words: administrative divisions, Italy, territorial organization of power, form of government.

Постановка проблеми. Адміністративно-територіальний устрій кожної держави – це своєрідне дзеркало закладеного в її фундамент раціонального цілепокладання, показник зрілості владно-суспільних відносин, ефективності комунікаційних важелів та системи надання послуг громадянам. Держава може вважатися правовою й соціальною лише за умови, якщо її територіальна організація забезпечує розв'язання двоєдиного завдання: оптимального розподілу владних повноважень на управлінському й самоуправлінському рівнях та забезпечення надійного зворотного зв'язку в системі «влада – соціум». Про належний рівень територіальної ідентичності можна говорити лише там і тоді, де й коли політичні й правові ініціативи влади відповідають інтересам громад і дістають суспільну підтримку. За відсутності останньої будь-які задекларовані реформи ризикують лишитися в полоні імітаційності або й спрокувати нові лінії розмежувань [7].

Про те, що наша територіальна організація є недосконалою та потребує реформування, говориться впродовж усього часу існування України як незалежної держави. Безліч дискусій на конференціях та круглих столах не просунули справу, за висновками фахівців, «...далі взаємосуперечливих декларацій та неапробованих концепцій» [8, с. 134]. Саме тому вкрай важливим є досвід адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн, серед яких, на нашу думку, цікавим є приклад устрою Італії.

Стан дослідження. Осмислення процесу адміністративно-територіального устрою України та зарубіжних країн здійснюється на основі положень

конституційного права, теорії та історії державного управління, наукових підходів до дослідження проблем адміністративно-територіального устрою таких вітчизняних учених, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.І. Борденюк, А.П. Заєць, Р.А. Калюжний, В.І. Кампо, В.І. Нудельман. Значна увага приділяється дослідженню вищезазначеної проблеми в наукових виданнях, що вийшли в країнах Європи, зокрема в працях Р. Аграноффа, Ф. Вагенера, Т. Вюртенбергера, С. Гізевіуса, А. Герна, С. Гунлікса, К. Дейві, Ж. Зілера, М. Френкеля, Т. Хорвата та інших.

Мета статті – розглянути проблематику адміністративно-територіального устрою Італійської Республіки, питання балансу повноважень, компетенції та відповідальності між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування, основні напрямки реформування територіального устрою, оптимізації кількості адміністративно-територіальних одиниць.

Виклад основного матеріалу дослідження.

1. Територіальний устрій Італії – загальні засади.

Італія після тривалого періоду територіальної сепарації об'єдналася в 1861 р. Встановивши на початку двохступінчасту систему територіального устрою, яка включала до свого складу провінції та муніципалітети, вона доволі швидко перейшла до триступінчатої, яку сьогодні звикли називати класичною.

На сьогодні Італія є парламентською республікою з унітарним, значно децентралізованим державним устроєм та демократичним політичним режимом.

Сучасний територіальний устрій був сформований усередині минулого століття. Не дивлячись на арифметичні зміни кількості адміністративно-територіальних одиниць, базові засади устрою значних змін не зазнали. З огляду на це сьогодні діюча система не завжди ефективно може відповісти на виклики часу, потребує деяких змін.

2. Адміністративно-територіальна побудова Італії.

На найнижчому рівні адміністративно-територіального устрою перебувають комуни – утворення, що до свого складу включають від одного до кількох населених пунктів. Станом на 2009 рік в Італії нараховували 8 100 комун. Особливістю італійських комун є їх диспропорціональність – як з огляду на площу та кількість населення, так і з огляду на кількість комун у рамках окремих регіонів та щільність населення.

Так, найбільшою комуною за кількістю населення та водночас за територіальним масштабом є Рим. Він займає площу 1 307, 77 кв. км, і його населення складає 2 761 477 осіб. Водночас найменшою комуною за кількістю населення є Педезіна в Ломбардії, в якій проживає всього 34 особи, а за площею – Фієраді-Прімієро у Трентіно, територія якої становить 0.15 кв. км.

Щодо щільності розташування комун слід навести приклад провінції Барі, населення якої складає 1 564 000 осіб і в якій розташовано 48 комун, що складає щільність 32 000 чоловік на одну комуно. Водночас у провінції Аоста проживає всього 121 000 осіб, однак діє 74 комуни, таким чином складаючи щільність 1630 осіб на одну комуно [1].

У кожній комуні діють органи місцевого самоврядування – представницькі і виконавчі, які обираються населенням за допомогою пропорційної системи терміном на п'ять років. Основною фігурою в управлінні комуною є сіндако – мер, який водночас керує представницьким органом влади та формує і очолює виконавчий орган влади. Мер обирається населенням за допомогою прямих виборів. На чергових виборах політичні сили пропонують кандидатів на посади мера та список осіб, які у випадку його перемоги увійдуть до складу місцевого представницького органу. У випадку перемоги кандидата в мери його список отримує 3/5 місць у комунальній раді, яка є представницьким органом влади. Мер формує джунту – виконавчий орган влади, до складу якого входять призначені ним Асесори.

До компетенції комун належать питання реєстрації актів громадянського стану, доріг, інженерної інфраструктури, публічних робіт та муніципальної поліції. Останній орган відповідальний за організацію дорожнього руху на території комуни.

Комуна може мати внутрішній поділ на райони, квартали, частини тощо. Одна з частин, в якій розташовані органи управління, як правило, носить назву каполуго.

На рівні комун відсутні територіальні органи державної влади, а частина державних функцій делегуються мерам.

Зауважимо, що, не дивлячись на наявну диспропорцію як за географічними чинникам, так і за рівнем економічного розвитку, комуни залишаються важливим «локал-патріотичним» елементом територіального устрою, до якого звикли його жителі та який існував протягом значного історичного часу. З огляду на це їх значною мірою не торкаються процеси реструктуризації і злиття. Натомість можна виділити процес перетворення окремих частин комун у самостійні одиниці.

На другому рівні територіального устрою знаходяться провінції. Вони об'єднують по декілька комун і в переважній більшості (за виключенням провінції Аоста) об'єднуються в регіони. Станом на сьогодні Італія поділена на 110 провінцій, з яких найбільшою за площею є провінція Больцано, територія якої складає 7400 кв. км, а за населенням – провінція Рим (4 208 740 осіб). Найменшою провінцією за площею є провінція Трієст – 212 кв. км, а за населенням – провінція Олястрі, з 57980 особами [2].

У цьому аспекті також спостерігаємо нерівномірність за основними географічними величинами. Подібна непропорційність спостерігається в деякій мірі і в рівні економічного розвитку.

Місцеве самоврядування в провінціях здійснюється президентом, провінційною радою та джунтою. Президент є ключовою посадовою особою місцевого самоврядування, який обирається населенням за допомогою прямих виборів терміном на 5 років. Кожен кандидат у президенти формує власний список кандидатів до провінційної ради, який у випадку його перемоги отримує до 3/5 місць. Разом із тим кожен із кандидатів закріплений за відповідним територіальним округом, і кількість набраних ним голосів враховується під час розподілу місць. Провінційна рада є представницьким органом місцевого самоврядування, який очолюється президентом, мандат діяльності якої збігається з мандатом діяльності президента. Останнє означає, що у випадку дострокового припинення повноважень президента провінційна рада вважається нелегітимною. Президент також формує і очолює джунту – виконавчий орган місцевого самоврядування.

Серед основних функцій, віднесених до провінційних органів самоврядування, є територіальне планування, регулювання діяльності місцевих поліцейських органів та пожежної служби, транспортне забезпечення і реєстрація, охорона навколишнього природного середовища, розвиток культурної спадщини, медичні питання, утилізація твердих побутових відходів, менеджмент середньої освітою. Окрім цього, у відповідності до принципу субсидіарності на підставі декрету 112/1998 року до функцій провінційних органів влади віднесені питання цивільного захисту, діяльності системи центрів зайнятості, значно розширенні повноваження в регулюванні транспорту [3].

У провінціях також діють територіальні органи державної влади, для яких провінція є найнижчим рівнем у системі адміністративно-територіального устрою. До таких слід віднести префекта та очолю-

вану ним префектуру, а також квестора і квестуру відповідно. До компетенції префекта, який представляє центральний уряд, належить контроль за додержанням законодавства з боку місцевих органів самоврядування, посередництво між ними та урядом, а також координація діяльності територіальних органів державної влади. Квестор очолює територіальний підрозділ поліції держави і в цілому несе відповідальність за громадську безпеку; він підпорядковується префекту.

На першому рівні територіального устрою знаходяться регіони, яких утворено 20. 15 із них наділені ординарним статусом, а 5 – спеціальним. Слід зауважити, що часто в літературі можемо знайти визначення, що саме ці 5 регіонів зі спеціальним статусом є автономними, на відміну від інших. У цьому контексті слід зауважити, що італійська модель визнає регіони як територіальні одиниці найвищого рівня, наділені автономністю у вирішенні цілого ряду питань регіонального значення. Усі вони можуть вважатись автономними. Натомість 5 із них мають розширений ступінь повноважень або відмінну від решти систему регіонального управління, що передбачено відповідними нормативними актами. Ці 5 регіонів також наділені специфікою в культурологічно-ментальній сфері. Трентіно-Альто-Адідже, Валле-д'Аоста та Фріулі-Венеція-Джулія є місцями компактного проживання німецької, французької та словенської національної меншини. Сардинія та Сицилія внаслідок свого островного розташування наділені власними ментальними особливостями. Більшість регіонів була утворена в 1970 році, хоча їх існування було передбачено Конституцією ще в 1948 році.

Регіонам Італії також характерні значні диспропорції в географічній сфері, політиці та економіці. Найбільшим за площею регіоном є Сицилія – 25 711 кв. км, найменшим – Валле-д'Аоста – 3 263 кв. км. За кількістю населення лідирує Ломбардія – 9 749 593, найменшою, як і за площею, є Валле-д'Аоста – 126 933 осіб [4].

Найвищим представницьким та законодавчим органом регіону є регіональна рада, яка складається з обраних населенням за пропорційною виборчою системою депутатів. Найвищою посадовою особою регіону є президент, який обирається населенням і утворює та керує виконавчим органом влади – джунтою. Формування списку кандидатів у депутати ради відбувається політичними партіями, і очолює його кандидат у президенти. Список переможця отримує абсолютну більшість у раді – від 60 відсотків до 3/5 загального складу.

Формування законодавчого органу спеціальних регіонів має відповідні відмінності. Так, у регіоні Валле-д'Аоста функції регіональної ради виконує провінційна рада; у Трентіно-Альто-Адідже регіональна рада складається з двох провінційних рад, і її головою є, за принципом черговості, президент однієї з провінцій; Сицилійська рада має назву Асамблея тощо.

Регіональні ради наділені обмеженими законодавчими повноваженнями залишкового принципу –

вони вправі приймати законодавчі акти в тих сферах, які не врегульовані загально-італійським законодавством, або в тих, які визначені сферою конкуруючої юрисдикції. Таким чином, регіони приймають власні статuti, в яких визначаються основні засади створення і функціонування цієї територіальної спільноти, а також обласні закони, які регулюють основні сфери суспільного життя.

Для виконання функцій регіони забезпечені фінансовими ресурсами; на їх території залишається до 20% зібраних державних податків. Окрім цього, вони вправі вводити місцеві податки і збори. Більша частина державних податків направлена на фінансування системи регіональної охорони здоров'я. У спеціальних регіонах питома вага загальнодержавних податків, які залишаються на фінансування регіону, – вища. Так, у регіонах Фріулі-Венеція-Джулія така частка складає 60%, а Сицилія зберігає всі 100%. Натомість ці регіони повинні самостійно піклуватися про більшу частину державних видатків, починаючи від охорони здоров'я до всіх інфраструктурних проектів.

У кожному з регіонів діють урядові комісари, які представляють центральний уряд та мають наглядові функції за додержанням чинного законодавства та координуючі повноваження стосовно діяльності територіальних органів державної влади. Згадані посадові особи призначаються Президентом Республіки за поданням Прем'єр-Міністра, погодженого з міністром внутрішніх справ та профільними міністрами. Ними призначаються особи з числа префектів, суддів або прокурорів. Часто комісарами призначаються префекти столичних провінцій відповідного регіону.

Усі регіони поділяються на провінції, окрім регіону Валле-д'Аоста, межі якого збігаються з провінцією Аоста.

3. Сучасні тенденції реформування територіального устрою. Починаючи з об'єднання Італії у 1861 році спостерігалось постійне зростання кількості провінцій. До певного періоду це було пов'язано з розширенням території. Так, у 1961 році нараховувалося 59 провінцій, а 1870, після приєднання території Риму та частини Ломбардо-Венеційського королівства, яке було під владою Австрії, їх число зросло до 69.

Протягом ХХ століття кількість провінцій майже подвоїлася. Станом на 2013 рік усього нараховувалося 110 провінцій. Процес збільшення їх кількості відбувався за рахунок поділу вже існуючих провінцій, через зростання кількості населення, економічного потенціалу та політичного значення окремих міст. Результатом постійного збільшення кількості провінцій стали наявні диспропорції на політичній та економічній мапі країни, плутанина та непомірне зростання управлінського апарату.

Слід зауважити, що, не дивлячись на наявність значної кількості великих міст (Рим, Мілан, Турин, Неаполь, Флоренція, Венеція, Болонья тощо), в Італії залишалася чинною чітка триступінчата система територіального устрою, яка не передбачала якогось

спеціального статусу для таких комун, залишаючи їх в адміністративному плані підвладними провінціям.

Така ситуація спричинила тенденції по перегляду існуючого адміністративно-територіального устрою, яка набула особливої ваги після криз 2008 року. В основі пропонованих реформ лежало два фактори: 1) економія державних видатків, 2) збільшення статусу великих міст.

У 1990 році було введено поняття метропольних міст, якими за рішенням парламенту могли стати міста зі значною кількістю населення, разом із міською агломерацією. За регіонами зі спеціальним статусом резервувалося право самостійно визначати метропольні міста. Суть такого інституту полягала в наданні права провінції відповідним містам одночасно зі збереженням прав комуні; при цьому діючі до того часу провінції підлягали розформуванню. Станом на сьогодні законодавчо утворено 15 метропольних міст. Однак введення в дію цієї реформи постійно відтермінується, таким чином зводячи нанівець всі її новели. Черговий очікуваний термін введення в дію – січень 2014 року [5].

Актуальною сьогодні є також реформа провінцій, яка спрямована, з одного боку, на зменшення їх кількості, з іншого, – на зміну статусу та системи органів місцевого самоврядування. Найбільш актуальним проектом реформи є план уряду Монті, який викладений у програмі «*Salva Italia*» [6]. В якості однієї з антикризових дій уряд пропонував зменшити кількість провінцій, чітко визначивши їх мінімальні географічні чинники на рівні 350 000 осіб постійного населення та 2 500 кв. км площі. Окрім цього, передбачено зміну порядку формування ради провінції – тепер вона утворюється радами комун, які входять до складу провінції. Президент провінції обирається відповідною радою, й основною його функцією є головування на її засіданнях. У цілому реформа має на меті зменшити статус провінції як одиниці місцевого самоврядування, перерозподіливши відповідні повноваження на користь комун та регіонів. Провінція мала стати консультативним координатором поміж органами місцевого самоврядування для вирішення спільних проектів. Незмінною залишалась роль провінції в сенсі державного управління. У випадку вступу даних змін у силу фактично можна було спостерігати перетворення системи місцевого самоврядування з трирівневої на дворівневу: комуні і метропольні міста – на нижчому рівні, а регіони – на вищому. Так само дворівневою залишилась би

система територіальних органів державної влади: базовий рівень провінції та координуючий рівень регіону. Однак згадана реформа відкладена, оскільки Конституційний суд Італії 3 липня 2013 року визнав її неправомірною. Разом із тим утворення метропольних міст триває, і з 2014 року вони фактично стали існуючим елементом системи територіального устрою.

Висновки. Італійська модель територіального устрою характеризується такими ознаками:

1) триступенева система поділу території на регіони, провінції, комуні. При цьому державна влада утворює свої територіальні органи на рівні провінцій та регіонів, а в комунах повістю делегує відповідні функції органами місцевого самоврядування; базовим у цьому аспекті є рівень провінції. Місцеве самоврядування здійснюється на всіх трьох рівнях устрою;

2) територіальний устрій значною мірою відображає історичні та ментальні фактори відповідних територій і не завжди має у своїй основі економічні та географічні чинники;

3) значна ступінь децентралізації, яка полягає в широкому застосуванні принципу субсидіарності, та делегування повноважень від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування. Такі органи для здійснення відповідних функцій наділяються повноваженнями, компетенцією, відповідними фінансовими ресурсами та відповідальністю. Найбільшим ступенем автономності наділені регіони, які володіють правом прийняття законів місцевого значення у сфері залишкової компетенції та конкуруючого законодавства;

4) територіальні органи державної влади виконують спеціальні функції, передусім у сфері правопорядку, нагляду за законністю та судочинством. Представники центрального уряду, якими є префекти в провінціях та комісари регіонів, окрім повноважень із координації дій територіальних органів державної влади, здійснюють нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, а також виступають в якості ланки, що поєднує місцеве самоврядування й уряд;

5) на сьогодні триває пошук оптимальної системи територіального поділу. Спостерігається намагання скоротити видатки на утримання державного апарату та органів місцевого самоврядування через зменшення кількості провінцій та розподіл їх самоврядних повноважень на користь комун та регіонів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.comuni-italiani.it/nomi/omonimi/>.
- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://demo.istat.it/>.
- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-03-31;112lvig=>.
- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www3.istat.it/dati/dataset/20071004_00/.
- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.handylex.org/stato/I080690.shtml>.
- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/9A1E3559-4769-483E-9E1E-886A784A41/0/20111206_DL_201.pdf.
- Литвин В. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективне бачення й перспективи реформування / В. Литвин // Голос України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/article/255545>.
- Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід / За ред. І.О. Кресіної. – К., 2011. – С. 134