

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.8

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕФЕРЕНДУМУ В ІТАЛІЙСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE REFERENDUM IN THE ITALIAN REPUBLIC

Андрєва О.І., студент
Інститут післядипломної освіти
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті йде мова про конституційне закріплення й законодавче регулювання інституту референдуму в Італійській Республіці. Проведено аналіз різних видів референдумів, які мають місце в державі, а також визначено роль Конституційного Суду Італії щодо контролю за процедурою та наслідками проведення голосування.

Ключові слова: демократія, референдум, Конституція Італії, регіональний референдум, консультативний референдум, абrogативний референдум.

В статье идет речь о конституционном закреплении и законодательном регулировании института референдума в Итальянской Республике. Проведен анализ различных видов референдумов, которые имеют место в государстве, а также определена роль Конституционного Суда Италии по контролю над процедурой и результатами проведения голосования.

Ключевые слова: демократия, референдум, Конституция Италии, региональный референдум, консультативный референдум, абrogативный референдум.

A referendum is one of the most well-known forms of popular will expression concerning the most relevant and national political and legal issues. Modern states seek to ensure, as precisely as possible, the legal status and procedure for the use of referendums as a form of popular will. A referendum is one of the main features of a democratic regime and therefore it is often used in the process of a democratic establishment. In some states, referendums have a special role. One such state is the Italian Republic where referendums are held at one of the highest rates in the world. This is due to the use of the referendum procedure on June 2, 1946, as a result of which the state chose a course to change the authoritarian regime for the democratic one and elected the Constitutional Assembly. On this day the first referendum in the country was held, which marked the beginning of a new history of Italy. Accordingly, further consolidation of the referendum procedure in the Constitution is the obvious confirmation that the Italian democracy is founded on the results of the referendum. Moreover, the referendum was the only possible form of holding an election in the state in which there is no form of effectively centralized power. That is why in Art. 1 of the Constitution of Italy enshrined the basic principle of the state's political system is popular sovereignty which has a close connection with a referendum as a form of people's governance.

Key words: democracy, referendum, the Constitution of Italy, regional referendum, consultative referendum, abrogative referendum.

Референдум як форма виявлення народної волі набуває все більшої актуальності у світі. В останні 5 років референдуми, проведені в багатьох країнах Європи, стали об'єктом критики, правового аналізу та широкої політичної дискусії, що зумовлено спробами легітимізації результатів референдумів, проведених із порушенням конституційних норм держав. Італія – одна із західноєвропейських держав, у якій референдум як форма прояву народної волі застосовується з найбільшою частотою. За останні 40 років італійці близько 20 разів ставали респондентами щодо 70 питань референдуму: з травня 1974 р. по квітень 2016 р. в державі проведено 17 референдумів із питань скасування законодавства в порядку ст. 75 Конституції, 2 консультативні та 3 конституційні референдуми в порядку ст. 138 Конституції [1, с. 8]. Шляхом проведення референдуму італійці вирішують багато політичних і законодавчих питань на загальнодержавному й регіональному рівнях. Ця практика зумовлюється специфікою правової системи держави та національними традиціями вираження народної волі італійців.

Актуальність теми дослідження зумовлена низкою проведених за останні кілька років різних видів референдумів: 1) у квітні 2016 р. відбувся референдум щодо скасування низки законодавчих актів відповідно до ст. 75 Конституції; 2) 4 грудня 2016 р. в державі відбувся конституційний референдум – на голосування був винесений проект унесення змін до Конституції, запропонований очолюваним Маттео Ренці урядом (суспільство проголо-

сувало проти); 3) 22 жовтня 2017 р. відбувся регіональний референдум у Ломбардії та Венеції – двох найбагатших провінцій держави, які голосували за розширення автономних прав, відповідно до п. 3 ст. 116 Конституції Італії. Така активна практика використання референдуму як засобу вираження народної волі італійців зумовлена специфікою конституційного регулювання форм прямої демократії в державі.

Мета статті – проаналізувати особливості конституційно-правового регулювання і практику проведення референдумів в Італійській Республіці.

Об'єкт дослідження – положення національного законодавства Італії, що регулює правовий статус і процедурні аспекти проведення референдумів.

Предмет дослідження – конституційно-правові засади й особливості процедури проведення референдумів в Італійській Республіці.

Методологічна основа дослідження складається із загальнонаукових методів (аналітичний, діалектичний, герменевтичний, статистичний, інтерпретації) та спеціальних методів (порівняльно-правовий, історико-правовий, спеціально-юридичний), комплекс яких дав змогу провести повноцінний аналіз конституційно-правового регулювання та процедурної практики проведення референдумів в Італійській Республіці.

Італійська Республіка – демократична держава з парламентською формою правління й унітарним адміністративно-територіальним устроєм. Основу законодавчого

регулювання становить Конституція Італійської Республіки, яка прийнята Конституційною Асамблеєю 1947 р. та набула чинності 1 січня 1948 р. [2]. Саме в основному законі держави закріплено статус демократії та визначено референдум як основну форму прямої демократії народу. Специфіка Конституції Італії в тому, що вона не просто передбачає можливість проведення референдуму, а й закріплює й регулює різні типи референдумів для різних цілей політичного процесу в державі.

У процесі обговорення проекту Конституції Італії правовому регулюванню референдумів відводилась особлива увага. У зв'язку з особливим позитивним ставленням італійців до цієї форми волевиявлення початкова позиція Конституційної Асамблеї передбачала включення до основного закону великої кількості різновидів референдумів. Однак у результаті активної роботи експертів у сфері юриспруденції та під впливом ідей авторитетних науковців інститут референдуму в конституційному регулюванні значно скоротився. Питання правового регулювання й процедури проведення референдумів розглядалося другим підкомітетом Конституційної Асамблеї. Важливий внесок у конститутивне закріплення інституту референдуму зробили Костантіно Мортаті [3] та Луїджі Ейнауді, який був обраний першим Президентом Республіки у квітні 1948 року. Первинний список різновидів референдумів сформований на основі прикладу німецької Веймарської конституції 1919 р. [4], яка передбачала широкий діапазон форм прямої демократії, включаючи референдум. Це були референдуми з політичних питань і пропозицій; референдуми, що скасовують законодавство; референдуми для вирішення спорів між палатами парламенту щодо конкретного законодавчого акта; референдуми для затвердження прийнятого парламентом законодавства. Однак така велика кількість різновидів референдумів могла породити низку проблем і значно затягнути політичний і законотворчий процес нової демократичної держави, а також породити недовіру й надмірний контроль за органами влади з боку народу. У результаті в остаточній редакції Конституції Італії 1948 р. закріплені чотири статті, що регулюють різноманітні форми та процедуру проведення референдуму, – ст. ст. 75, 123, 132 і 138 [2]. Отже, Конституція держави передбачає можливість проведення двох типів національного референдуму та містить дві статті, що регулюють проведення регіональних референдумів. Надалі, щоб більш детально систематизувати й урегулювати правові аспекти процедур референдуму в Італії, висунутий додатковий законопроект: Конституційний закон про проведення спеціального «референдуму з настановами щодо надання статусу мандату Європейському Парламенту», обраному у 1989 р., № 2 (1989 р.) [2].

Процедура проведення референдумів в Італії врегульована Конституцією; положеннями Конституційного закону № 1 (1953 р.) [7], яким Конституційному Суду присвоєно повноваження приймати рішення про прийнятність запитів на проведення референдумів; законом № 352 (1970 р.) [8] про виконання конституційних положень, що стосуються голосування на референдумах.

Відповідно до ст. 75 Конституції, в Італії, окрім звичайної практики проведення національного референдуму, Конституцією передбачається його особлива форма – абrogативний референдум (*referendum abrogativo*), який дозволяє 500 000 виборців або 5 регіональним радам скерувати чинний закон або його частину – на загальнонаціональне голосування. Варто відзначити, що податкові й бюджетні закони, питання амністії та помилування й закони про ратифікацію міжнародних угод не можуть бути винесені на голосування загальнонаціонального референдуму. Результати абrogативного референдуму вважаються дійсними (тобто скасовують певний закон у повному обсязі або його частину) у тому випадку, коли виконується основна вимога кворуму участі: більше

ніж 50% голосів «за» загальнодержавного електорату [6, с. 153]. У законі № 352 від 25 травня 1970 р. уточнюється, що 500 000 підписів для ініціації національного референдуму можна вільно збирати на вулицях держави протягом 90 днів до 30 вересня кожного року. Конституційний Суд Італії уповноважений перевіряти юридичну відповідність ініціативи та питання, що виносяться на абrogативний референдум. Загалом у період з 1970 по 1995 рр. в Італії ініційовано 75 абrogативних референдумів, які стосувалися таких питань: інституційного управління та державного апарату; юстиції; навколишнього середовища й енергетики; економічних і фінансових питань; ЗМІ. Після перевірки ініціативи Конституційним Судом Італії 46 ініціатив скасовані через порушення процедури підпису голосів; 29 ініціатив суперечили положенням Конституції [9, с. 107]. Також законом № 352 (1970 р.) установлено, що абrogативні референдуми можуть проходити в період з 15 квітня до 15 червня наступного року після збирання необхідної кількості підписів.

Процедура проведення конституційного референдуму врегульована ст. 138 Конституції, відповідно до якої конституційна поправка повинна бути затверджена більшістю голосів обох палат Парламенту й подана на всенародне голосування у випадках, коли протягом 3 місяців із моменту опублікування таких законів цього вимагатиме 1/5 частина членів однієї партії, 500 000 виборців або 5 обласних рад. Конституційний закон вважається не прийнятим, якщо він не ухвалений більшістю дійсних голосів. При цьому результати голосування є юридично обов'язковими незалежно від явки електорату [10, с. 66], що відрізняє конституційний референдум від абrogативного. Референдум не проводиться у випадках, коли в другому читанні в кожній із палат Парламенту закон прийнятий більшістю у 2/3 голосів членів обох палат. Останній конституційний референдум в Італії відбувся 4 грудня 2016 р. щодо пакету конституційних реформ, запропонованих командою прем'єр-міністра Маттео Ренці. Результати референдуму: досить висока явка виборців – 65,5% усього електорату Італії; 59,1% проголосували проти реформ, 40,9% учасників проголосували «за» [11, с. 145]. Отже, пакет змін до чинної Конституції Італії не прийнятий.

Законодавча практика Італії також передбачає проведення ще одного різновиду всенародного референдуму – профспілкового. Так, 20 травня 1970 р. італійським парламентом ухвалений Закон № 300 «Трудовий статут» [12], ст. 21 якого закріпила можливість проведення цього різновиду референдуму з метою залучення робочої сили одного підприємства, економічного сектору чи всієї національної економіки до політичного процесу держави. Певний час цей інструмент використовувався в незначних масштабах, однак у 1988 р. три італійські профспілки металургів об'єдналися й почали спільно ініціювати проведення робочого референдуму. А в 1995 р. ці ж три профспілки ініціювали проведення національного міжпрофесійного профспілкового референдуму, в результаті якого затверджена істотна пенсія уряду Діні [10, с. 67]. Натомість у 2001 р. ініціатива проведення профспілкового референдуму з питань заробітної плати в металургійній промисловості була заблокована ініціативами інших громадських активістів (католицьким і світським центристськими об'єднаннями), що свідчить про недоліки регулювання процедури профспілкових референдумів.

Правові та процедурні аспекти проведення регіональних референдумів урегульовані ст. ст. 123 та 132 Конституції Італії. Відповідно до ст. 123 Конституції, кожен регіон має статут, яким визначається його форма правління й основні принципи організації та функціонування. Таким статутом регулюються й питання проведення консультативних та абrogативних референдумів щодо регіональних законів і регіональних адміністративних рішень, а також публікації регіональних законів.

Стаття 132 Конституції регулює можливість проведення територіальних референдумів щодо регіональних кордонів. Тобто положення цієї статті регулюють правові аспекти об'єднання чи створення нових регіонів за таких умов: населення будь-якого нового регіону становить принаймні 1 мільйон; ініціатива об'єднання пропонується муніципальними радами, що представляють 1/3 залученого населення; ініціатива об'єднання схвалена більшістю залученого населення на референдумі. Шляхом референдуму провінції та муніципалітети також можуть відокремитись від певних регіонів і приєднатися до інших.

На місцевому рівні також можуть проводитись консультативні референдуми. Можливість і загальні вимоги до процедур проведення врегульовані Національним законом «Бассаніні» № 142 про місцеве самоврядування (1990 р.) [13], який змінений і доповнений у 1997 р. Консультативні референдуми не обов'язково повинні бути внесені та врегульовані місцевими статутами. Більше того, результати цих референдумів не є юридично обов'язковими. Конкретні процедурні умови проведення консультативних референдумів можуть значно відрізнятися в кожній провінції чи муніципалітеті. Так, у багатьох муніципалітетах (Рим, Турин, Флоренція та Генія) консультативні референдуми можуть бути ініційовані громадянами, проте необхідна кількість підписів значно відрізняється в силу різниці в кількості населення муніципалітетів. Особливість консультативних референдумів полягає в тому, що громада може не лише скасувати певні законодавчі акти, а й запропонувати підзаконні акти [10, с. 68].

Отже, референдум в Італії є особливим інститутом, який має значну політичну вагу, оскільки ініціюється не органами влади, а безпосередньо народом. Сьогодні законодавче регулювання процедур проведення референдумів в Італії детально регламентовано та врегульовано до найменших дрібниць. Особлива роль у процедурних питаннях інституту референдуму відводиться Конституційному Суду Італії. З 1970 р. Конституційний Суд відіграє важливу роль у тлумаченні регулятивних норм з питань референдумів, а також виконує важливі контрольні-наглядові функції процедурних аспектів ініціації референдумів. Наприклад, відповідно до позицій Конституційного Суду, встановлено, що не лише бюджетні питання не підлягають винесенню на всенародний референдум, як це

прямо зазначено в ст.75 Конституції. Термін «бюджетні» необхідно трактувати більш широко, результатом чого є ствердження, що на референдум не повинні виноситись усі закони щодо коригування фінансового та фіскального законодавства. Більше того, згідно з тлумаченням Конституційного Суду, на референдум не виносяться закони, що дають дозвіл на ратифікацію договорів, і закони, що регулюють процесуальні аспекти виконання міжнародних угод Італії.

Головна роль Конституційного Суду зводиться до контролю винесених на референдум питань. Так, в одному зі своїх рішень Суд наголосив, що питання референдуму мають бути чіткими, однорідними й послідовними. Відповідно, питання, які по суті є гетерогенними й не мають раціонального єдиного ядра, не можуть уважатися прийнятними та не відповідають правовій логіці ст. 75 Конституції [14]. Відповідно, референдуми з таким порядком денним Конституційний Суд зазвичай скасовує. Отже, Конституційний Суд значно уніфікував, систематизував та уточнив процедурні аспекти референдумів, що позитивно вплинуло на результативність цього інституту і значно скоротило кількість ініціатив народного волевиявлення.

З огляду на проведений аналіз конституційно-правового регулювання інституту референдуму в Італії, варто підсумувати так: цей інститут має широку практику застосування в політичному процесі держави в силу історичного процесу формування політичної системи Італії; в конституційному порядку закріплені основні процедурні аспекти й різновиди референдумів, що доступні для італійського електорату, які більш детально регульовані в законодавчому порядку, однак сучасна практика їх застосування свідчить про необхідність оновлення та/або доповнення цієї системи регулятивних норм; практика народного ініціювання референдумів свідчить про те, що італійське суспільство надто часто використовує цей інститут для політичного процесу, що чинить негативний маніпулятивний характер, і лише контрольні-наглядова діяльність Конституційного Суду частково мінімізує ці негативні чинники. Отже, інститут народного волевиявлення через референдум в Італії має бути підведений під сучасні вимоги і практику суспільства, щоб відновити довіру та ефективність його застосування через скорочення його кількості й різновидів, доступних народу Італії.

ЛІТЕРАТУРА

- Gabriella Mangione. Conference Presentation: Brief Remarks on Referendums in Italy. *International Comparative Jurisprudence*. 2018. Vol. 4. Issue 1. P. 7–16.
- Конституція Італійської Республіки / з передмовою Володимира Шаповала. Київ: Москаленко О.М., 2018. 62 с.
- Mortati C. La Costituzione di Weimar. Firenze: Sansoni, 1946.
- Weimar Constitution. Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law. URL: <http://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e44?prd=MPECCOL> (дата звернення: 24.02.2019).
- L. Cost. 3 aprile 1989, n. 2 (1). Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989. URL: http://www.camera.it/files/leggi_costituzionali/2_1989.pdf (дата звернення: 24.02.2019).
- Laszlo Komaromi. Representative Government and Direct Democracy. *Iustum Aequum Salutare*. 2014. Vol. 2. P. 145–154.
- Legge Costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale. URL: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/CC_SS_fonti_lc_11031953_n_1_rev.pdf (дата звернення: 24.02.2019).
- Legge 25 maggio 1970, n. 352. Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo. URL: http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/5_Referendum/Legge%20352.70.pdf (дата звернення: 24.02.2019).
- The referendum experience in Europe / edited by Michael Gallagher & Pier Vincenzo Uleri. 1996. 262 p.
- Roland Erne. Italy. The Citizens' Initiative and Referendum. Direct Democracy in 5 Countries of Europe. *Accountancy Business and the Public Interest*. 2004. Vol. 5. № 1. P. 64–70.
- Gianfranco Pasquino & Marco Valbruzzi. Italy says no: the 2016 constitutional referendum and its consequences. *Journal of Modern Italian Studies*. 2017. Vol. 22. Is. 2. P. 145–162.
- L. 20 maggio 1970, n. 300. Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento. URL: <http://www.unipd-org.it/rls/StatutoLavoratori.pdf> (дата звернення: 24.02.2019).
- Dalla Legge n.142 del 1990 alla riforma Bassanini. URL: <http://www.appuntigiurisprudenza.it/diritto-regionale/dalla-142-del-1990-alla-riforma-bassanini.html> (дата звернення: 24.02.2019).
- Judgment of Constitutional Court No. 251, 1975. URL: <http://www.giurcost.org/decisioni/1975/0251s-75.html> (дата звернення: 24.02.2019).