**Конституция Италии**

Италия — первая страна, в которой была установлена фашистская диктатура. Это случилось в 1922 г. После Второй мировой войны в стране была учреждена новая государственная система. Италия стала республикой после референдума 2 июня 1946 г., когда большинством избирателей была отвергнута монархическая форма правления. До избрания Учредительного собрания (выборы проводились одновременно с указанным референдумом) страна не имела более четверти века каких-либо парламентских и демократических традиций. Вступившая в силу 1 января 1948 г. Конституция не только возродила эти традиции, но и стала одной из наиболее демократических в современном мире. Структурно она имеет классическую форму и включает все основные вопросы регулирования на таком уровне. Она закрепила обширный круг прав и свобод, провозгласила народный суверенитет, объявила антифашизм в качестве официальной политики государства. В качестве формы правления в Италии была учреждена парламентарная республика в весьма приближенном к классической модели варианту (последней обычно признается форма правления французской Четвертой республики 1946—1958 гг.), унитарная форма государственного устройства с широкой территориальной автономией для составляющих государство областей. Демократизм Конституции проявился также во включении в государственную систему институтов народной инициативы и референдума, в создании Национального совета экономики и труда, в отмене специальных трибуналов.

Демократические положения Основного закона не сразу были реализованы; некоторые из них не осуществлены до сих пор; последнее, например, относится к регламентации многих прав и свобод. Некоторые важные нормы не проводились в жизнь в течение многих лет. Так, создание областного самоуправления растянулось более чем на 20 лет; под разными предлогами откладывалось начало деятельности Конституционного суда; только в 1970 г. были законодательно урегулированы процедуры народной инициативы и референдума, и эти институты получили возможность применяться; в течение II лет со времени вступления в силу Основного закона не функционировал Высший совет магистратуры. До настоящего времени не реализованы положения Конституции об учреждении президиума Совета министров (ст. 95), не выполнены требования шестого переходного положения о ликвидации специальных органов юрисдикции, доставшихся современной Италии от фашистской диктатуры.

Около трети от общего объема Основного закона составляют статьи, юридически закрепляющие широкий круг прав и свобод, далеко выходящий за. пределы классического списка. Из 139 статей Конституции 54 посвящены правам, свободам и обязанностям граждан. К конкретным нормам добавляются положения идеологического плана. Так, в ст. 1 говорится: «Италия — демократическая республика, основывающаяся на труде», а ст. 2 добавляет, что «Республика признает и гарантирует неотъемлемые права человека — как отдельной личности, так и в общественных организациях, где развивается личность — и требует выполнения неотчуждаемых обязанностей политической, экономической и социальной солидарности». В Конституции, таким образом, различаются две категории прав и обязанностей. Неотчуждаемые права и обязанности (ст. 2) законодатель может только уточнять, издавая нормы об их применении. Вторая категория весьма ограничена по объему по сравнению с первой; к этой категории относятся главным образом права, свободы и обязанности, затрагивающие экономическую сферу: право на забастовку (ст. 40), на собственность (ст. 42 и след.), право трудящихся участвовать в управлении предприятием (ст. 46). Вторая категория прав и свобод регулируется законами.

Конституция закрепляет традиционные права и свободы граждан: неприкосновенность личности, которая дополняется неприкосновенностью жилища и тайной переписки, свободой передвижения по стране, свободой собраний и ассоциаций (за исключением тайных и военных организаций), свободой совести, слова, печати, манифестаций и т. д. На судебную власть возложено гарантирование прав и свобод. Если же по соображениям срочности административные органы должны принять меры, нарушающие права и свободы граждан, то об этом должно быть доведено до сведения судебных властей в течение 48 часов; если в течение 48 часов, эта власть не утвердит принятые временные меры, то они считаются отмененными и действие их прекращается.

Политические права и свободы в итальянском законодательстве представлены весьма полно и обстоятельно. Гражданам предоставлено избирательное право, право образования политических партий, причем ст. 49 Конституции требует соблюдения этими организациями демократического режима. Это положение было подкреплено законом 1952 г. о запрещении создания фашистских партий. Однако эта норма до сих пор остается лишь мертвой буквой, и попытки запретить существующие неофашистские партии и организации оканчивались неудачей.

Заметно выделяются социально-экономические права и свободы — право на труд, которое Республика признает за всеми гражданами; она поощряет условия, которые делают это право реальным (ст. 4); Конституция обязывает государство предоставлять своим гражданам бесплатное начальное образование продолжительностью в восемь лет. Статья 36 говорит о праве трудящихся иметь право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству его труда и достаточное во всяком случае для обеспечения ему и его семье свободного и достойного существования. Признается право на образование профсоюзов и на защиту своих интересов со стороны трудящихся (ст. 39); на использование в этих целях забастовки (ст. 40). Право на забастовку было подтверждено итальянским Конституционным судом еще в 1960 г. Что же касается локаутов, то они запрещены ст. 502 Уголовного кодекса.

В Конституции 1947 г. содержится значительная проработка деталей в отношении права собственности. В ней говорится о двух формах собственности в стране — государственной и частной (ст. 42), о предоставлении государству достаточно широких возможностей Для экспроприации частной собственности (ст. 43) и регулирования отношений в области земельной собственности, установления ее пределов, преобразования крупных поместий, поощрения мелкой и средней собственности (ст. 44). Государство может вторгаться в отношения собственности «в общественных интересах» (ст. 42), в «целях общественной пользы» (ст. 43). Названные нормы, внешне напоминающие регулирование социалистического типа, явились правовой основой развития процесса государственного воздействия на экономику. Статья 41 Основного закона предусматривает посредством издания закона определение программ для координации общественной и частной экономической деятельности. Одновременно Конституция закрепляет и свободу частной хозяйственной инициативы, которая, однако, не может развиваться, нанося ущерб безопасности, свободе или человеческому достоинству.

Провозглашенные права и свободы имеют юридическое и политическое значение. Все простые законы и акты исполнительной власти, не соответствующие конституционным нормам о правах и свободах, подлежат аннулированию Конституционным судом. Обычные суды при рассмотрении дел имеют право передавать в Конституционный суд запросы, связанные с применением конкретных норм, затрагивающих права и свободы граждан.

Хотя в Конституции 1947 г. прямо не говорится о материальных гарантиях прав и свобод, но возложенные на государство обязанности (например, бесплатное начальное образование) не могут быть реализованы без материального обеспечения за счет бюджетных средств.

Конституция подробно регламентирует систему органов государственной власти, которая строится на основе традиционного принципа разделения властей. Законодательная власть вверена двухпалатному парламенту, исполнительная, как и во всех парламентарных государствах, имеет двойственную структуру, включает Президента республики и правительство — Совет министров. Составной частью системы органов является Конституционный суд, обеспечивающий функционирование органов государственной власти в соответствии с нормами Основного закона.

Итальянский парламент состоит из Палаты депутатов и Сената, обладающих практически равным статусом. Конституция не проводит различия между ними, и ст. 61—82, регулирующие их полномочия и отношения, называют их «палатами». Не предусмотрен приоритет нижней палаты по отношению к верхней даже при обсуждении и принятии финансовых законопроектов; нет даже каких-либо способов разрешения разногласий между ними. Если таковые будут достаточно серьезны, то последствия «законодательного челнока» представляются весьма неопределенными. Когда одна из палат созывается на чрезвычайную сессию, то другая собирается «по собственному праву» (абз. 3 ст. 62). Обе палаты могут быть распущены либо одновременно, либо каждая в отдельности. Равенство палат юридически нарушается только в случае, когда они принимают решения совместно (выборы Президента республики — абз. 1 ст. 83; назначение членов Конституционного суда — абз. 1 ст. 135 и др.), поскольку Сенат численно в два раза меньше Палаты депутатов (315 сенаторов и 630 депутатов). Но и в этом случае неравенство весьма относительно: депутаты и сенаторы голосуют не по принадлежности к своим палатам, а по принадлежности к своим политическим фракциям. Наконец, равенство палат проявляется в одинаковом праве добиваться отставки правительства, отказывая ему в доверии или выражая порицание.

Обычно присущая двухпалатным парламентам в унитарных государствах роль верхних палат в Италии фактически не проявляется, поскольку палаты имеют практически одинаковый партийно-политический состав. Политическая однородность палат исключает возникновение между ними серьезных конфликтов. Расхождения чаще всего носят технический характер. Кажущаяся в этих условиях «ненужность» второй палаты объясняется конкретными условиями становления государственного строя в первые годы после Второй мировой войны, борьбой между политическими партиями, имевшими различные взгляды на структуру парламента.

Итальянская Конституция в отличие, например, от французской Конституции 1958 г., предоставила депутатам полную автономию во всем, что касается их организации и деятельности. Особенность законодательного процесса в парламенте — наделение палат правом передавать свои законодательные полномочия комиссиям (ст. 72). В результате около трех четвертей актов проходят эту облегченную и ускоренную процедуру. Однако законы о пересмотре Конституции, избирательные законы, правовые акты о бюджете, о делегировании законодательной власти, санкционирующие ратификацию международных договоров, всегда рассматриваются обычным порядком. Кроме того, в случае делегирования комиссиям права законодательствовать законопроект может быть возвращен в палату, если того потребует правительство, десятая часть членов палаты или пятая часть самой комиссии.

Нельзя не признать, что законодательные полномочия итальянского парламента несколько ослаблены возможностью проведения голосования в форме «народного вето», о котором будет сказано ниже. Известно уже достаточно большое число случаев, когда такие голосования проводились.

Итальянский парламент обладает развитыми и многочисленными формами контроля за деятельностью правительства и администрации. Помимо использования традиционных процедур — вынесения вотума недоверия, принятия резолюций порицания и др.,— палаты имеют право заслушивать на заседаниях или в комиссиях руководителей государственной администрации, требовать от министров информацию и документы.

Рационализация парламентской деятельности, получившая закрепление во многих зарубежных конституциях особенно после Второй мировой войны, затронула центральное представительное учреждение Италии лишь в незначительной мере. Рационализация проявляется только в требовании внесения резолюции порицания десятой частью членов каждой из палат, при этом резолюция должна быть мотивирована и голосование по ней должно быть поименным (ст. 94). Наиболее часто правительства, однако, «рождаются» и уходят в отставку в результате заключенных между партиями соглашений или разногласий между ними. Министры назначаются руководящими органами партий, а не подбираются председателем Совета министров.

Согласно Основному закону исполнительная власть вверена Президенту республики и правительству, возглавляемому председателем Совета министров, политически ответственным перед парламентом. Особая роль принадлежит председателю Совета министров, который руководит общей политикой правительства и несет за нее ответственность, поддерживает единство политического и административного направления, поощряя и согласуя деятельность министров (ст. 95).

Правительство руководит страной в целом в соответствии с волей парламентского большинства: оно исполняет законы, принимает постановления, декреты и разного рода документы по управлению. Полномочия, предоставленные Конституцией Президенту республики, фактически осуществляются правительством (назначение чиновников, роспуск палат и др.). На практике правительство в Италии в гораздо большей мере, чем в других странах, зависит от воли палат парламента. Этому способствует не только правовое положение последнего в системе государственных органов, но и способ его формирования: парламент избирается путем всеобщего обязательного голосования, в котором обычно участвует более 90% избирателей. Последнее обстоятельство в определенной мере повышает престиж парламента в глазах общественного мнения.

Важная черта Конституции Италии — закрепление возможностей для непосредственного участия избирателей в политической жизни, в принятии решений. Италия — это европейская страна, которая по числу проведенных в послевоенный период референдумов уступает лишь Швейцарии. Конституция 1947 г. предусматривает несколько возможностей проявления институтов непосредственной демократии на общегосударственном уровне. Более значительные возможности существуют на областном и местном уровнях. Включение институтов референдума и законодательной инициативы в процедуру принятия законов явилось отражением демократических настроений в Учредительном собрании, вырабатывавшем Основной закон после долгих лет фашистской диктатуры. Народная инициатива (абз. 2 ст. 71) не заканчивается народным голосованием, а рассматривается парламентом. Законопроект с приложением не менее 50 тыс. подписей избирателей передается председателю одной из палат парламента, которая проводит проверку и подсчет подписей и устанавливает их законность. Законопроект вносится в виде постатейного текста, сопровождаемого пояснительным докладом. Правда, практическое использование института народной инициативы на общегосударственном уровне пока невелико.

Референдум предусмотрен Основным законом страны (ст. 132 и 133) при изменении внутренних территориальных границ в государстве. Такое голосование проводится при слиянии существующих и создании новых областей с числом жителей не менее миллиона по предложению коммунальных советов, представляющих не менее трети заинтересованного населения. Такое же голосование проводится при отделении провинций и коммун от одной области и присоединении к другой.

Наиболее оригинальным институтом, предусмотренным Конституцией, является «народное вето» в отношении уже действующего закона (ст. 75). Сама Конституция называет такое голосование референдумом. Оно может быть проведено по требованию 500 тыс. избирателей или пяти областных советов для отмены полностью или частично уже действующего закона или акта, имеющего силу закона (например, декрета — закона, акта делегированного законодательства). Применение такого голосования не ограничено временным отрезком от даты вступления акта в силу. Правда, из-под действия данной нормы изъяты законы о налогах и бюджете, об амнистии и помиловании, о полномочиях на ратификацию международных договоров. Референдум, проводимый на основе ст. 75 Конституции, стал единственной формой такого голосования на национальном уровне. На практике было несколько «волн» «народного вето», в частности в 1974, 1978, 1981, 1985 гг. и т.д. в отношении более двадцати законов. Каждая «волна» включала голосования об отмене, как правило, нескольких законов. Общая тенденция использования референдума на основе ст. 75 пока имеет консервативный характер, поскольку такой референдум направлен против законодательных полномочий парламента.

Основной закон Италии предусмотрел еще один вид референдума — конституционный. Голосование является обязательным, если во втором чтении в палатах парламента закон об изменении Конституции будет принят менее чем двумя третями голосов (ст. 138) и в течение трех месяцев со времени опубликования этого закона последует требование от пятой части членов одной из палат парламента, 500 тысяч избирателей или пяти областных советов. Другими словами, референдумы на общегосударственном уровне не носят обязательного характера; они факультативны.

Учреждение Конституционного суда — одна из наиболее значительных новаций Основного закона 1947 г. Создание этого органа стало ответной реакцией на произвол, творившийся при режиме Муссолини, когда без отмены юридически действовавшей Конституции — Альбертинского статута 1848 г.— был создан совершенно иной «правопорядок». Другая причина учреждения Суда — необходимость разрешения споров между государством и его областями и между областями, наделенными Конституцией достаточно широкими полномочиями. Состоящий из 15 членов, назначаемых на 9 лет по третям Президентом республики, парламентом на совместном заседании палат и высшими судебными учреждениями (Кассационным судом, Государственным советом, Счетной палатой), он имеет весьма обширную компетенцию. Суд высказывается о конституционности законов и актов, имеющих силу законов, выносит решения при возникновении споров между органами государства, либо между государством и областями, либо между областями, рассматривает обвинения в отношении Президента республики. Если Суд объявляет закон или акт, имеющий силу закона, неконституционным, то он теряет силу со дня, следующего за днем опубликования решения. Полномочия Суда в качестве органа, рассматривающего обвинение в отношении Президента республики, вполне реальны. В этом случае состав Суда пополняется 16 лицами, избираемыми из списка, составляемого парламентом и включающего граждан, обладающих необходимыми квалификациями для избрания в Сенат. Эти лица не могут быть парламентариями.

Заметными в Конституции Италии стали международно-правовые положения. Основной закон установил, что внутренний правовой порядок страны согласуется с общепризнанными нормами международного права. Специальное положение устанавливает миролюбивый характер государства, поскольку «Италия отвергает войну как посягательство на свободу других народов и как способ разрешения международных споров» (ст. II). В Конституции предусмотрена возможность уступки ряда государственных полномочий международным организациям. В ст. 11 говорится, что Италия соглашается на условиях взаимности с другими государствами на ограничение суверенитета, необходимое для порядка, обеспечивающего народам мир и справедливость. Эти нормы стали правовым основанием для вступления страны в Европейские сообщества (в настоящее время — Европейский союз) и передачи им права регулирования ряда вопросов экономического и отчасти социального характера.

По способу изменения итальянская Конституция 1947 г. относится к числу «жестких». Процедура пересмотра предусматривает две последовательные стадии. При этом применяются следующие правила: поправки принимаются дважды в каждой из палат парламента; между обсуждениями должно пройти не менее трех месяцев и во втором голосовании они должны быть одобрены абсолютным большинством голосов членов каждой из палат. Второе голосование является ратифицирующим. Кроме того, если поправки во втором голосовании не получили двух третей голосов в каждой из палат, то возможно проведение факультативного референдума, о котором уже говорилось. За почти полувековой срок действия Конституции было внесено менее десяти поправок, незначительно изменивших главным образом организационные моменты в деятельности центральных органов государственной власти (в парламенте, в Конституционном суде) и увеличивших число областей с 19 до 20. Практически поправки не затронули принципов устройства сложившихся институтов итальянского государства.