

DOI 10.35775/PSI.2025.66.1.012

УДК 329.05

К.В. ФЕНИН

магистрант МГИМО МИД России,
Россия, г. Москва
E-mail: feninkv@mail.ru

А.А. МАНАСЕРЯН

магистрант МГИМО МИД России,
Россия, г. Москва
E-mail: angel3.15@mail.ru

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА ДЖ. МЕЛОНИ: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Одной из наиболее обсуждаемых политико-правовых инициатив последних лет является конституционная реформа в Италии. Конституция Италии, принятая в 1947 году, неоднократно подвергалась изменениям, однако вопросы, касающиеся баланса между ветвями власти и эффективности государственного управления, остаются актуальными. Основной целью реформы является модернизация политической системы путем внедрения прямых выборов премьер-министра. В статье анализируются причины и предпосылки, ключевые аспекты предлагаемой реформы, а также ее потенциальные последствия для политической системы и демократических институтов Итальянской республики. Особое внимание уделяется факторам стабильности правительства Дж. Мелони в случае рассмотрения и принятия конституционных поправок, изменениям в законодательном процессе, а также избирательной системе. Более того, рассматриваются возможные отрицательные последствия и риски, связанные с конституционными поправками, включая противодействие оппозиции, сложности достижения общенационального консенсуса для принятия поправок. Методы, использованные в работе: логико-интуитивный подход, системный подход, историко-описательный и институциональный методы, метод case study. Результаты исследования показывают, что конституционная реформа может значительно повлиять на политическую стабильность Италии, которую раздирает парламентская «чехарда», повысив эффективность государственного управления, однако реформа может также вызвать опасения относительно политической стабильности и дать шанс конкурентам сместить Мелони. Успешная реализация конституционного проекта в свою очередь позволит создать в Италии уникальную систему институтов, которая не имеет аналогов в мире. На возможность осуществления реформы также благоприятно влияет время, так как у правительства действующего премьер-министра есть два с половиной года на проработку проекта до следующих выборов.

Ключевые слова: премьер-министр Италии, правые популисты, конституционная реформа, персонализация политики, референдум.

Введение. Актуальность исследования обусловлена двумя причинами. Во-первых, значимой ролью Италии в рамках Европейского союза и Организации Североатлантического договора. Итальянская республика остается третьей по объему ВВП экономикой в ЕС и одним из ведущих членов НАТО. Во-вторых, ряд исследователей говорят о развитии процесса «президциализации» демократий: усиления институциональной и электоральной роли политического лидера [17. С. 31]. Учитывая, что данная тенденция коснулась и Италии, изучение процессов функционирования института главы правительства в рамках парламентской республики на примере этой страны позволит проследить, какие институциональные формы может принять данная тенденция в Европе.

В рамках работы автор прибегает к «новому институционализму», основоположниками которого выступают Дж. Марч и Й. Ольсен [14]. В центре неинституционализма находится понятие института, которое, по мнению российского ученого С.В. Патрушева [3. С.10], в политической науке рассматривается в следующих вариантах: политическое установление; политическое образование; устойчивый тип политического поведения.

В данной статье авторы изучают институт премьер-министра Италии, рассматривая его во всех трех перечисленных аспектах. Одним из типов институционализма является исторический институционализм, возникший в 1960-1970-ые годы. Его представители пытаются поместить исторические перспективы в центр исследования [11. С. 101]. Благодаря использованию типологии институциональных изменений Дж. Махони и К. Телен [13] и вето-игроков Дж. Цебелиса [16] представляется возможным проследить эволюцию института премьер-министра Италии, попытки изменения, а также его роль и влияние на процесс государственного управления.

Методы исследования в данной работе включают логико-интуитивный метод, направленный на выявление закономерностей, а также системный метод, позволяющий изучать явления и события в рамках более широкого контекста. Историко-описательный и институциональный методы используются для анализа эволюции института премьер-министра Италии. Кроме того, в данной работе применяется метод case study, поскольку эволюция парламентаризма и «премьерской модели» изучается на основе конкретного кейса, а именно Италии.

Эволюция института главы правительства Италии. Как единое государство Италия появилась в 1861 году в результате объединения королевства Сардиния и королевства обеих Сицилий. 17 марта 1861 года парламент королевства Сардиния провозгласил основание королевства Италия во главе с королем Виктором Эммануилом II со столицей в Турине. Роль премьер-министра в рамках данной системы имела двоякий характер. С одной стороны, он выступал в роли технического председателя правительства, «первого среди равных».

Наряду с политической нестабильностью в парламенте это объясняет частую смену кабинетов и глав правительств: с 1861 года по 1922 год сменилось 26 премьер-министров. С другой стороны, случались прецеденты, когда

премьер-министр мог оказать значительное влияние на политический процесс в случае обладания значительным политическим капиталом. Примером является Дж. Джолитти, который занимал пост главы правительства в общей сложности более 10 лет.

Итальянская политика в период монархии в целом носила во многом локальный характер, институциональная слабость государства подпитывала аполитичные настроения большинства населения. Е.С. Алексеенкова отмечает, что в этих условиях возникает феномен «антиполитики» как примата гражданского общества над государственными институтами [1. С. 27].

Одним из проявлений «антиполитики» стал фашизм, который на начальном этапе предлагал себя в качестве законной самозащиты гражданского общества перед лицом недееспособности институтов государства. В период правления фашистского режима (1922-1943 годы) полномочия премьер-министра существенно увеличились, поскольку эту должность занимал диктатор и глава фашистской партии Бенито Муссолини. В частности, функции определения внешней и внутренней политики перешли от всего кабинета непосредственно к руководителю правительства в соответствии с законом № 2263 от 24 декабря 1925 года.

После падения режима Муссолини в Италии началась подготовка новой конституции. Создатели конституции 1947 года вернулись к парламентской форме правления, возложив исполнительную власть на правительство целиком. Премьер-министр в такой системе отвечал за координацию политики правительства, а не определял ее. Возникло так называемое «правительство министров» – каждый глава ведомства руководил им автономно.

В период т.н. «Второй» республики (с 1993 г.) обозначился курс на персонализацию и медиатизацию политической арены, премьер-министр от роли «первый среди равных» перешел к формированию политического курса и принял функции главы исполнительной власти. Юридически это выразилось в учреждении должности генерального секретаря правительства, который назначается из числа политических советников или экспертов, близких к тому или иному главе кабинета. А в электоральном плане данная тенденция проявилась в том, что предвыборная кампания и агитация, в частности, перестали ориентироваться на имидж партии и идеологии, вместо этого на первый план вышла фигура лидера.

Попытка закрепить данный порядок де-юре, то есть с помощью внесения поправок в конституцию Италии была предпринята в 2006 году. Согласно предложенным изменениям, Италия превратилась бы фактически в федеративное государство, а премьер-министр получал возможность назначать и отстранять министров, определять политику правительства [15. С. 286]. Однако на референдуме 2006 года более 60% избирателей отвергли конституционные поправки, лишь в двух регионах Италии – Ломбардии и Венето – закон поддержало большинство [4]. Тем не менее, вопрос институциональных изменений итальянской политической системы остался в центре общественного внимания.

Конституционная реформа Дж. Мелони. Институциональная реформа была одним из главных предвыборных обещаний коалиции правоцентристов

во главе с Джорджией Мелони на парламентских выборах 2022 года. Лидер «Братьев Италии» заявила, что главная цель перестройки политической системы – сделать ее более стабильной. Начиная с 1947 года в стране 30 человек занимали пост главы правительства, а средняя продолжительность деятельности кабинета министров – 1,5 года [7].

Такая ситуация не только негативно влияет на роль страны на мировой арене, но и снижает инвестиционную привлекательность страны. К примеру, с 2000 по 2020 год ВВП Италии вырос на 4%, а экономики Франции и Германии увеличилась на 20%. Краткий горизонт планирования ведет к тому, что правительства наращивают государственный долг, который уже достиг [12] 137% ВВП. Постоянная политическая нестабильность лишает Рим стратегического видения в политике и экономике.

Во время предвыборной кампании Мелони и ее союзники по правому лагерю предлагали перейти к модели прямых выборов президента Италии. Согласно текущей редакции конституции [5], президент Итальянской республики избирается специальной коллегией выборщиков, которая состоит из парламентариев и делегатов от регионов. Предлагая избирать президента прямым голосованием граждан, Дж. Мелони опиралась на пример Пятой французской республики.

Французская модель управления сочетает черты президентской и парламентских систем, что делает ее примером гибридной системы управления. Модель, сложившаяся во Франции, продемонстрировала наименьший уровень политических колебаний, позволила избежать частой смены правительств. При этом глава республики избирается всенародным голосованием и влияет на формирование правительства, которое параллельно несет ответственность перед парламентом.

Однако переход к полупрезидентской модели не вызвал одобрения среди ее партнеров по правоцентристской коалиции – партий «Лига» и «Вперед, Италия». После почти года переговоров, в ноябре 2023 года Дж. Мелони представила [9] проект конституционных поправок. В соответствии с документом, предлагается ввести прямые выборы премьер-министра, которого будут избирать сроком на пять лет. Причем занимать пост главы правительства можно будет только два срока, сейчас таких ограничений нет. В случае отставки выборного премьера следующим главой правительства становится представитель парламентского большинства, тем самым, у правящей партии сохраняется мандат на правление.

Однако у такой схемы есть несколько возможных отрицательных последствий. К примеру, премьер-министр должен пользоваться поддержкой большинства в обеих палатах парламента. Если глава правительства будет избираться отдельно от парламента, то может возникнуть ситуация, когда большинства у него не будет. Тогда управление страной станет невозможным, поскольку подписывать законы и назначать министров избранный народом премьер-министр не сможет. Стоит отметить, что данный сценарий (выборная парламентская республика) реализовался в Израиле, где в 1996-2001 годах существовали прямые выборы главы исполнительной власти. Избранный народом премьер-министр

не имел большинства в парламенте, поэтому ему приходилось собирать коалицию, за распадом которой следовал коллапс правительства и досрочные выборы.

Заключение. Однако реализация данной реформы уже натолкнулась на противодействие оппозиции. Учитывая, что Италия является парламентской республикой, с большим количеством вето-игроков, то принятие поправок потребует общенационального консенсуса. Опыт предшественников Дж. Мелони говорит о сложности достижения данного результата. Помимо неудачного референдума 2006 года, существует и другой пример провала конституционной реформы.

Согласно статье 138 конституции Италии, поправки должны быть одобрены каждой из палат парламента (Палата депутатов и Сенат) после двух последовательных обсуждений с промежутком не менее трех месяцев. При первом голосовании достаточно простого большинства голосов для принятия поправок, при повторном рассмотрении обязательно нужно набрать абсолютное большинство (50%+1 голос). В случае одобрения поправок только абсолютным большинством голосов членов обеих палат парламента появляется возможность проведения общенационального референдума [2. С. 85-87]. Учитывая текущую расстановку сил в парламенте, правительство Дж. Мелони не сможет заручиться поддержкой двух третей голосов.

В 2016 году правительство М. Ренци попыталось внести конституционные поправки, касающиеся статуса Сената. Верхняя палата должна была стать региональной и представлять интересы территорий, как Совет Федерации в РФ и Сенат в США. Кроме того, состав Сената Италии должен был сократиться с 315 до 100 мест. Правительство в таком случае несло бы ответственность только перед нижней палатой, что сокращало число вето-игроков и усиливало власть министра. В таком случае Италия становилась бы полупарламентской системой, в рамках которой правительство подотчетно одной из палат бикамерального парламента. Однако большая часть политических акторов Италии выступили против реформы, что привело к поражению М. Ренци на референдуме, где почти 60% итальянцев отвергли его реформу.

Поэтому проведение референдума по конституционным поправкам является опасным фактором для стабильности правительства Дж. Мелони. В июне 2024 года партия «Братья Италии» победила на выборах в Европарламент, рейтинг одобрения самой Мелони остается стабильно на уровне около 35-40%. Действующий председатель Совета министров Италии уверяет, что останется на посту даже в случае провала реформы, но ее партнеры по правящей коалиции могут воспользоваться шансом, чтобы сметить Мелони.

С другой стороны, успешный исход голосования даст ей огромный кредит доверия и станет трамплином для того, чтобы получить мандат главы правительства напрямую от избирателей. В случае правки конституции Италия получит уникальную систему институтов, аналогов которой не существует. Успешность функционирования такой модели зависит от ряда факторов, основной из них – избирательная система. Важно и время осуществления реформы.

Следующие выборы должны пройти осенью 2027 года, поэтому у правительства Мелони еще есть около двух с половиной лет на осуществление своих планов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Алексеевкова Е.С.** Политический процесс в современной Италии: антиполитика и популизм эпохи Второй республики. М.: Ин-т Европы РАН, 2023.
2. **Васильева Т.В.** Конституционные реформы в Италии: бесконечный поиск ускользающего результата // Сравнительное конституционное обозрение: сб. ст. Москва, 2018.
3. Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / под редакцией С.В. Патрушева. М.: ИСП РАН, 2006.
4. Итальянцы высказались против изменения Конституции страны // Российская газета // <https://rg.ru/2006/06/27/italia-referendum.html>.
5. Конституция Италии // Официальный сайт Сената Италии // <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>.
6. **Маслова Е.А., Шебалина Е.О.** Трансформация партийно-политической системы Италии // Современная Европа. 2021. № 2.
7. Официальный сайт правительства Италии // <https://www.governo.it/it/articolo/le-dichiarazioni-programmatiche-del-governo-meloni/20770>.
8. Официальный сайт правительства Италии // <https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-meloni-allincontro-la-costituzione-di-tutti-dialogo-sul>.
9. Официальный сайт правительства Италии // <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-57/24163>.
10. Официальный сайт правительства Италии // <https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-meloni-allincontro-la-costituzione-di-tutti-dialogo-sul>.
11. Современная политическая наука: Методология: Научное издание / отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина, А.И. Никитин. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2019.
12. Уровень госдолга Италии // <https://www.ceicdata.com/en/indicator/italy/government-debt--of-nominal-gdp#:~:text=In%20the%20latest%20reports%2C%20Italy,USD%20bn%20in%20Mar%202023>.
13. **Mahoney J., Thelen K.** Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press, 2010.
14. **March J.G., Olsen J.P.** The new institutionalism: Organizational factors in political life // James G. March, Johan P. Olsen // American political science review. Wash., D.C., 1984. Vol. 78. No 3.
15. **Sartori G.** Le riforme sbagliate // Rivista Italiana di scienza politica. Milano, 2006. No 2.

16. **Tsebelis G.** Veto players and law production in parliamentary democracies: an empirical analysis // American political science review. Cambridge, 1999. No 93.

17. The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies / edited by Thomas Poguntke and Paul Webb. Oxford University Press, 2005.

K.V. FENIN

Master's student, MGIMO University,
Ministry of Foreign Affairs of Russia,
Moscow, Russia

A.A. MANASERYAN

Master's student, MGIMO University,
Ministry of Foreign Affairs of Russia,
Moscow, Russia

CONSTITUTIONAL REFORM OF GIORGIA MELONI: EXPERIENCE AND PROSPECTS

One of the most discussed political and legal initiatives in recent years is a constitutional reform in Italy. The Italian Constitution, adopted in 1947, has been repeatedly amended, but issues related to the balance between the branches of government and the effectiveness of public administration remain relevant. The main goal of the reform is to modernize the political system by introducing direct elections of the Prime Minister. The article analyzes the reasons and prerequisites, key aspects of the proposed reform, as well as its potential consequences for the political system and democratic institutions of the Italian Republic. Special attention is paid to the factors of stability of the government of Giorgia Meloni in case of consideration and adoption of constitutional amendments, changes in the legislative process, as well as the electoral system. Moreover, the possible negative consequences and risks associated with constitutional amendments are being considered, including opposition to the opposition, difficulties in reaching a national consensus for the adoption of amendments. Methods used in the work: logical-intuitive approach, systematic approach, historical-descriptive and institutional methods, case study method. The results of the study show that constitutional reform can significantly affect the political stability of Italy, which is being torn apart by parliamentary «leapfrog», increasing the effectiveness of public administration, but the reform may also raise concerns about political stability and give competitors a chance to oust Meloni. The successful implementation of the constitutional project, in turn, will allow Italy to create a unique system of institutions that has no analogues in the world. Time also has a positive effect on the possibility of implementing the reform, as the government of the current Prime Minister has two and a half years to work out the draft before the next election.

Key words: italian prime minister, right-wing populists, constitutional reform, personalization of politics, referendum.