

УДК 342.7

Аристов Евгений Вячеславович

кандидат юридических наук, доцент.

Западно-Уральский институт экономики и права

znakomyi72@mail.ru

Evgenii V. Aristov

candidate of legal Sciences,

associate professor.

West Ural Institute of Economics and Law

znakomyi72@mail.ru

Социальность государства в Италии

Sociality of the State in Italy

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию особенностей реализованной в Италии модели социального государства. Показаны особенности закрепления гарантий социальности государства в законодательстве Италии. Исследуется содержание понятия социальности государства как одной из основ конституционного строя и как правового принципа. Термин «социальное государство» используется для обозначения государств, принимающих и реализующих социальную политику, государство благосостояния - большое количество инструментов, чем просто социальная политика.*

***Ключевые слова:** социальное государство, социальность государства, конституционное право, основа конституционного строя, государство благосостояния.*

***Abstract.** The article investigates the features of social state model implemented in Italy. The author shows the peculiarities of fixing of social state guarantees in the legislation of the country, studies the content of the state sociality as one of the foundations of the constitutional system, and as a legal principle. The term “social state” is used to refer to states accepting and implementing social policy; “welfare state” means that the state has more tools than just a social policy.*

***Keywords:** social state, sociality of the state, Constitutional Law, basis of the constitutional system, welfare state*

Итальянская Республика является социальным государством, несмотря на то, что данный принцип не закреплен на конституционном уровне напрямую, но его гарантии содержатся в ряде отдельных статей Конституции Италии от 1947 года.

Согласно статье 1 Конституции Итальянской Республики от 1947 года (вступившей в силу в 1948 году) [1], Италия является демократической республикой, основанной на труде.

Некоторые отдельные гарантии социальности государства содержит статья 3 Конституции Итальянской Республики от 1947 года (вступившей в силу в 1948 году) [1], согласно которой в обязанности Итальянской Республики входит устранение препятствий экономического и социального характера, которые сдерживают свободу и равенство граждан, препятствуют полноценному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной жизни государства.

Согласно статье 31 Конституции Итальянской Республики от 1947 года (вступившей в силу в 1948 году) [1], Итальянская Республика способствует, посредством применения экономических и иных мер, созданию семьи и выполнению ее задач, особое внимание уделяя большим семьям, а также осуществляет защиту материнства, детей и молодежи, содействуя деятельности необходимых для этого учреждений.

Как устанавливает статья 32 Конституции Итальянской Республики от 1947 года (вступившей в силу в 1948 году) [1], Итальянская Республика обеспечивает здравоохранение, являющееся объектом права на него индивидов и интереса всего общества, а также гарантирует бесплатную медицинскую помощь для неимущих.

Также в статьях 33-34 Конституции Итальянской Республики от 1947 года (вступившей в силу в 1948 году) [1] содержатся гарантии права на образование, в том числе – на бесплатность некоторых стадий образования, а также устанавливаются гарантии предоставления стипендий для учащихся и пособий семьям в некоторых определенных ситуациях.

В соответствии со статьей 38 Конституции Итальянской Республики от 1947 года (вступившей в силу в 1948 году) [1], каждый гражданин, являющийся нетрудоспособным и не имеющий необходимых ресурсов для жизни, имеет право на получение социальной помощи. Также данная статья устанавливает гарантии получения работниками необходимых средств для удовлетворения их нужд и потребностей при несчастном случае, болезни, инвалидности и достижения пожилого возраста, а также в случае вынужденной безработицы. Данные права обеспечиваются органами и учреждениями, созданными государством или интегрированными в него.

Определенный исследовательский интерес представляют нормативно-правовые акты, являющиеся уставами регионов Италии. Ниже мы рассмотрим отдельные нормы, содержащие гарантии конституционного принципа социальности государства, некоторых из регионов.

Примечательным является устав такого региона Италии, как Ломбардия.

Согласно части 1 статьи 1 Регионального уставного закона Италии от 30 августа 2008 года № 1 «Устав Автономии Ломбардии» [11], Ломбардия является автономным регионом Итальянской Республики, выражает и защищает интересы единой общины, которые распространяются на ее территорию, с соблюдением принципов правового, демократического и социального государства.

В соответствии со статьей 3 Конституционного закона Итальянской Республики от 26 февраля 1948 года № 4 «Специальный устав Валле-д'Аоста» [2], регион Валле-д'Аоста имеет право издавать нормативно-правовые акты и обес-

печивать исполнение законодательства Итальянской Республики в определенных пределах, в частности, по вопросам социальной помощи и социального обеспечения.

Согласно части 3 статьи 1 Регионального закона Италии от 12 мая 2004 года № 7 «Устав региона Апулия» [8], регион Апулия преследует цели обеспечения благополучия и безопасности своего населения в соответствии с отдельными международно-правовыми актами о правах человека и Конституцией Итальянской Республики.

В соответствии со статьей 5 Регионального закона Италии от 12 мая 2004 года № 7 «Устав региона Апулия» [8], регион осуществляет защиту детства и прав несовершеннолетних, лиц пожилого возраста и семей, реализует меры по поддержке молодых пар и социально незащищенных семей.

Часть 1 статьи 10 Регионального закона Италии от 12 мая 2004 года № 7 «Устав региона Апулия» [8] предусматривает, что регион обеспечивает защиту и способствует качеству жизни граждан, особое внимание уделяя инвалидам, гарантирует социальное обеспечение и право на здравоохранение.

Согласно части 2 статьи 10 рассматриваемого нормативно-правового акта, данный регион посредством принятия соответствующего законодательства также обеспечивает продовольственную безопасность и охрану окружающей среды и водных ресурсов, действуя ответственно по отношению к будущим поколениям [8].

Согласно части 1 статьи 7 Устава региона Абруццо от 2007 года [9], регион Абруццо способствует реализации права на труд и на качество жизни, обеспечивает здоровье и безопасность населения в его трудовой деятельности и в обычной жизни, признает фундаментальное значение семьи как места социального развития и защиты индивида, принимает надлежащие меры по охране материнства и детства.

В соответствии с частью 2 статьи 7 указанного нормативно-правового акта, регион Абруццо также обеспечивает защиту лиц пожилого возраста, инвалидов и всех граждан в целом от рисков социальной изоляции, обеспечивая им свободное и достойное существование. Также в данной норме предусматривается обеспечение регионом права каждого на жилье, а также исполнение им обязанности по борьбе с бедностью и социальной изоляцией. Часть 7 рассматриваемой статьи предусматривает необходимость обеспечения социальной поддержки иммигрантов [9].

Согласно пункту «а» части 2 статьи 2 Регионального закона Италии от 19 октября 2004 года № 25 «Устав региона Калабрия» (в редакции от 2014 года) [10], в своей деятельности регион Калабрия ориентируется на достижение, в частности, цели преодоления социальных и экономических препятствий, затрудняющих полноценное развитие человеческой личности. Согласно пунктам «b» и «с» части 2 рассматриваемой статьи, к таким целям относятся также обеспечение прав наиболее уязвимых слоев населения посредством устранения причин социального неравенства, а также поддержка семьи и координация социальной, экономической и финансовой политики и организации предоставления услуг на достижение этой цели.

Ниже рассмотрим особенности развития социальности государства в Италии, особенности и проблемы реализации данного принципа в современный период.

До конца XIX века единственной формой социального обеспечения в Италии являлась благотворительная деятельность Католической церкви, финансируемая за счет пожертвований представителей населения, имевших доходы достаточно высокого уровня [4].

В 1890 году был принят так называемый «закон Криспи», Закон Италии от 17 июня 1890 года № 6972 «О государственных благотворительных учреждениях» [5], в соответствии с которым была создана система благотворительной государственной помощи, в рамках которой государственными учреждениями обеспечивались права населения на образование, социальную помощь и на труд. В 1898 году был принят первый на территории Италии нормативно-правовой акт по вопросу страхования работников от несчастных случаев – Закон Италии от 17 марта 1898 года № 80 [6], а в 1919 году была введена в действие система предоставления работникам пенсий по инвалидности и по старости [4].

В период фашистского режима в Италии развитие и функционирование итальянского государства благосостояния было несколько приостановлено [4].

Как отмечает Лорето Ди Нуччи, государство благосостояния (в его современном понимании) начало формироваться в Италии, как и во многих других государствах Западной Европы, после Второй мировой войны [3].

С 1970-х годов итальянская система обеспечения благосостояния населения приобретает смешанный характер, в ее рамках реализуются и универсальные меры по социальному обеспечению и так называемые «остаточные» [4].

С конца 1980-х годов система социального обеспечения в Италии интенсивно реформировалась, и этот процесс характеризовался тремя основными чертами:

- изменение тенденций расходования средств на социальное обеспечение;
- увеличение количества поставщиков социальных услуг, в том числе, работающих в соответствии с рыночными механизмами;
- децентрализация функций по социальному обеспечению и увеличение количества полномочий в данной сфере местных органов публичной власти [12, Р. 7].

С 1990-х годов ввиду возникновения новых социальных потребностей и социальных и демографических изменений, а также введения бюджетных ограничений, началось масштабное привлечение сторонних ресурсов и частного сектора для оказания социальных услуг [12, Р. 9].

В 1992 году в Италии была проведена реформа здравоохранения, которая предусматривала, что социальное государство не может гарантировать полное медицинское обеспечение всего населения на национальном уровне, однако должно обеспечивать минимальный уровень услуг, оставляя регионам удовлетворение остальных потребностей граждан [4].

Ввиду изменений, происходивших в Италии в 1990-х годах и связанных с процессом интеграции в Европейский Союз и с социальными, демографиче-

скими и экономическими изменениями, имело место значительное реформирование распределения бюджета, повлекшее за собой изменение распределения социальных расходов. Это повлияло, в основном, на пенсионную систему, систему оказания социальной поддержки и на государственную политику в сфере труда [12, Р. 8].

Что касается пенсионной системы, в 1995 году была проведена так называемая «реформа Дини» (названная в честь Председателя Совета министров Италии того временного периода, Ламберто Дини), в рамках которой была введена новая система расчета размеров пенсий, основанная на количестве выплаченных взносов, и был увеличен пенсионный возраст. В результате проведения данной реформы размеры пенсий были значительно снижены [12, Р. 8].

В отношении системы предоставления социальной поддержки, в 1990-х годах в Италии также имели место реформы, направленные на увеличение ее размеров и расширение круга потенциальных бенефициаров. Первые шаги в этом направлении произошли после рекомендаций по созданию концепции реформ социального обеспечения, разработанных Комиссией по изучению макроэкономической доступности социальных расходов [12, Р. 8].

Указанная комиссия составила план реформирования всей системы социального обеспечения в Италии, основное внимание в котором было уделено принятию политических мер в отношении рынка труда и изменению системы предоставления помощи безработным. Кроме того, было предложено принятие новых мер против бедности населения, основанных на универсальности доступа к ним. Указанные предложения были приняты во внимание и реализованы частично [12, Р. 8].

В частности, был принят Закон Италии от 8 ноября 2000 года № 328 «Рамки реализации интегрированной системы социальных мер и услуг» [7].

Однако, несмотря на вышеуказанное, полноценная всеобъемлющая реформа системы социального обеспечения в Италии не была в итоге проведена в результате смены политического курса страны [12, Р. 8].

В настоящее время Итальянская система социального обеспечения характеризуется сильной связью между социальной защитой и положением на рынке труда (или характеристиками выплат отчислений в фонд социального страхования) претендентов на получение соответствующей социальной поддержки от государства. Данная черта является общей для государств благосостояния, в которых реализована континентальная модель обеспечения социальности государства (по классификации Гёсты Эспинга-Андерсена), при этом обеспечение системы здравоохранения в Италии реализуется по несколько иной схеме, так как данная система распространяет свое действие на всех граждан (по крайней мере, номинально) и является универсальной [12, Р. 6-7].

Другие исследователи нередко относят итальянское социальное государство к социальным государствам консервативной корпоративистской модели, предложенной Гёстой Эспингом-Андерсеном, однако ввиду некоторых ключевых особенностей социального государства в Италии, по мнению исследователей, его можно рассматривать в качестве государства благосостояния так называемой «южной модели», либо «латинской» модели [13, Р. 1].

Итальянское государство благосостояния обладает рядом существенных индивидуальных особенностей, некоторые из них будут рассмотрены ниже [13, Р. 1].

Прежде всего, следует отметить, что в Италии является сильной роль традиционных внутрисемейных экономических отношений, а также определенная степень иерархичности полномочий по социальному обеспечению. Семья играет важную роль в социальном обеспечении, и государство практически не вмешивается в уход за детьми, инвалидами и лицами пожилого возраста, так как это входит в традиционную женскую работу по дому. Отец в такой традиционной модели внутрисемейных экономических отношений играет роль кормильца, и государство предоставляет женщинам пособия, в первую очередь, как матерям и женам, а не как работникам [13, Р. 1].

Вышеуказанный принцип субсидиарности полномочий по социальному обеспечению выражается в том, что центральные органы публичной власти выполняют, по сути, вспомогательные функции, осуществляя разрешение только тех задач, которые невозможно решить эффективно непосредственно в рамках семьи или на местном уровне, то есть со стороны государства упор сделан на предоставлении помощи только нуждающимся в ней семьям [13, Р. 1].

Значительное внимание при реализации государственной политики в области социального обеспечения уделяется труду. В Конституции Италии закреплен соответствующий принцип, и социальное обеспечение для лиц с неполной или эпизодической занятостью является минимальным [13, Р. 1].

Итальянское социальное государство также обладает характерной чертой скандинавской модели государства благосостояния, которая предполагает универсальность образования и здравоохранения, доступ населения к которым осуществляется на безвозмездной основе, либо за небольшую плату (как, к примеру, в случае с университетским образованием) [13, Р. 1].

В ряде итальянских регионов также весьма распространены являются отношения «покровитель» – «клиент», между представителями более богатых слоев населения и более бедных, что оказывает определенное влияние на практическую реализацию конституционного принципа социальности государства в Италии [13, Р. 1].

Следует отметить и определённый дисбаланс в обеспечении социальной защиты государством населения от стандартных рисков, что выражается, к примеру, в том, что лица пожилого возраста являются весьма защищенными, а семьи обеспечивают себя самостоятельно, и спрос населения на социальное жилье государством не удовлетворен [13, Р. 1].

В Италии имеет место неравномерность налогообложения, распространенность уклонения населения от уплаты налогов, а также неравномерность мер, принимаемых государством для борьбы с этим явлением, следствием чего является ситуация, в которой жители Севера Италии, как правило, платят больше налогов, и из-за этого могут выражать неудовлетворенность и желание отделиться от более бедного Юга страны [13, Р. 1].

Вышеуказанная ситуация является не единственным примером различий между разными регионами Италии, влияющими на социальное обеспечение.

Так, между южными и северными регионами Италии, в принципе, существуют существенные различия в социальном обеспечении из-за различий в территориальном распределении государственных ресурсов и финансовом управлении на местном уровне [13, Р. 1].

В рамках итальянской системы социального обеспечения предоставляется высокая степень социальной защиты лицам, имеющим постоянное место работы (в частности, мужчинам, являющимся кормильцами семьи), и их семьям. В то же время, в рамках данной системы не оказывается поддержка тем, кто не принадлежит ни к какой конкретной категории работников (к примеру, работникам, непостоянно выплачивающим отчисления в фонд социального страхования). Таким лицам, как правило, предоставляется социальная поддержка в зависимости от их материального положения. Такое положение дел является традиционным для итальянской системы обеспечения благосостояния населения и реализует подход, основанный на категоризации населения (помощь предоставляется нуждающимся лицам некоторых определённых категорий, то есть, например, инвалидам и лицам пожилого возраста). Система также характеризуется значительной степенью фрагментированности ее осуществления, как в организационном, так и в территориальном аспектах [12, Р. 7].

Итальянская система социального обеспечения характеризуется несбалансированностью социальных расходов (так, к примеру, на пенсии приходится более 60% всех социальных расходов), а также тем, что на предоставление денежных пособий приходится гораздо большая доля расходов, чем на оказание нефинансовой помощи, что оказывает существенное давление на семьи [12, Р. 7].

Как следствие, оказание социальных услуг населению государством является ограниченным, и основную роль в данной сфере играют некоммерческие организации. В этой ситуации регулирование отношений между государством и некоммерческими организациями основывается на пассивной субсидиарности, то есть, некоммерческие организации являются важными для предоставления услуг по социальному обеспечению, но государство оказывает им незначительную поддержку и не предоставляет финансирования в необходимом размере [12, Р. 7].

Одной из особенностей современной политики Италии в сфере социального обеспечения является проведение реформ в сфере образования, в частности, в области функционирования университетов [13, Р. 2].

Университетская реформа является частью бюджетной реформы, заключающейся в строгой экономии, проводившейся еще правительством Берлускони.

В цели данной реформы, потенциально оказывавшие влияние на обеспечение благосостояния населения, входили, в частности, следующее:

- предотвращение излишнего расходования бюджетных средств за счет уменьшения количества университетов и факультетов;
- снижение уровня коррупции, отчасти за счет запрета родственникам работать в одном университете;

- обеспечение определённого социального равенства за счет выдачи стипендий не только студентам из бедных слоёв населения;
- доступность академической карьеры с помощью ограничения длительности контрактов исследователей до 8 лет [13, Р. 2].

По мнению критиков данной реформы, ее реализация могла привести, по большей части, к негативным последствиям в вопросе реализации конституционного принципа социальности государства, так как может повлечь за собой еще больший уровень бюрократии, социального неравенства и нарушений прав человека, «приватизацию» университетов [13, Р. 2].

В настоящее время в Италии имеют место некоторые проблемы с реализацией конституционного принципа социальности государства ввиду нестабильности экономического положения Италии, так как присутствует дефицит бюджета (5,3 % ВВП) и значительных размеров государственный долг (крупнейший в Европе – 115 % ВВП). Среди причин дефицита находятся высокий уровень уклонения населения от уплаты налогов, старение населения, низкие уровни рождаемости, а также высокий уровень безработицы (8 %). По существу, у государства попросту нет необходимых денежных средств на социальное обеспечение, соответственно, реализуются попытки экономии на этой сфере. Дефицит бюджета призваны снизить сокращения бюджета, в особенности сокращения в социальных сферах, таких, как, к примеру, образование и культура. Такой подход итальянского правительства, бесспорно, является весьма рискованным, так как сокращение бюджета на социальное обеспечение неизбежно ведет к неудовлетворенности населения и нестабильности. Ситуация отягчается политическим кризисом [13, Р. 1].

В Италии наблюдается весьма опасная ситуация в сфере социального обеспечения, поскольку политический кризис и экономическая нестабильность ввели Италию в состояние социальной напряженности. По оценкам американской организации «Европейский Институт», «если правительство Италии падёт и бюджет строгой экономии провалится или отсрочится, это будет еще одним обрушением домино в уже катастрофической серии финансовых потрясений, навалившихся на еврозону» [13, Р. 2].

Lumepamypa/References.

1. *La Costituzione della Repubblica Italiana* // <<http://www.governo.it/Governo/Costituzione/principi.html>>;
<<http://www.governo.it/Governo/Costituzione/CostituzioneRepubblicaItaliana.pdf>>.

2. *Legge costituzionale 26 febbraio 1948, № 4 «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»* // *Gazzetta Ufficiale*. – 10.03.1948. – № 59. <<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:1948-02-26;4!vig=>>>.

3. *Di Nucci L. Alle origini dello stato sociale nell'Italia repubblicana. La ricezione del Piano Beveridge e il dibattito nella Costituente* // <<http://www.sissco.it/articoli/cittadinanza-1075/alle-origini-dello-stato-sociale-nellitalia-repubblicana-la-ricezione-del-piano-beveridge-e-il-dibattito-nella-costituente-1084/>>>.

4. *Ferrero I. Gli sviluppi, la crisi e le riforme dello stato sociale in Italia* // <<http://www.tesionline.it/v2/appunto-sub.jsp?p=39&id=135>>.

5. Legge 17 luglio 1890, № 6972 – sulle istituzioni pubbliche di beneficenza // *Gazzetta Ufficiale*. – 22.07.1890. № 171. <[http://milanoassociazioni.unicatt.it/documents/10157/12565/Lege+17+luglio+1890,+n.+6972+\(Legge+Crispi\)](http://milanoassociazioni.unicatt.it/documents/10157/12565/Lege+17+luglio+1890,+n.+6972+(Legge+Crispi))>.

6. Legge 17 marzo 1898 № 80 // <<http://www.medisoc.it/legge-17-marzo-1898-n-80/>>.

7. Legge 8 novembre 2000, № 328 quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali // *Gazzetta Ufficiale*. – 13.11.2000. – № 265. <<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/00328l.htm>>.

8. Legge regionale 12 maggio 2004, № 7 «Statuto della Regione Puglia» // <http://www.consiglio.puglia.it/documentazione/statuto_web.asp>.

9. Statuto della Regione Abruzzo // BURA. – 10.01.2007. – № 1 Straordinario. <http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/affassweb/VIII_Legislatura/leggi/2006/v038_01.asp>.

10. Legge regionale 19 ottobre 2004, № 25 «Statuto Della Regione Calabria» // <http://www.regione.calabria.it/allegati/20150112_statuto_regione-calabria_2014.pdf>.

11. Legge Regionale Statutaria 30 agosto 2008, № 1 «Statuto d'autonomia della Lombardia» // <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/c/document_library/get_file?uuid=f3d55eed-f97c-47e6-b680-8a328ddee5be&groupId=38960>.

12. Kazepov Y., Arlotti M., Barberis E., da Roit B., Sabatinelli S. Rescaling Social Welfare Policies in Italy / European Centre for Social Welfare Policy and Research // <<http://www.euro.centre.org/rescalingDocuments/files/Italy.pdf>>. – 2006. – 81 p.

13. Welfare state in Italy. The University reform // <massmediumblog.com/download/Welfare-state-in-Italy.pdf>. 2 p.