

УДК 342.25(450) + 353(450) + 327.51(1-15)

**О. Н. Богатырева**  
**Е. Д. Крапивницкая**

## **РЕГИОНЫ ИТАЛИИ В СОВРЕМЕННОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Анализируется влияние конституционной реформы 2001 г. на международную деятельность регионов Итальянской Республики, рассматриваются правовые и институциональные инструменты трансграничного сотрудничества в Европе. Исследование опирается на изучение конституционного законодательства, статуты (уставов) и законов Тосканы, Сицилии, Эмилии-Романьи, Ломбардии, других нормативно-правовых актов общеевропейского характера. Проведенный анализ позволил сделать вывод о том, что деволюция наделила территориальное устройство Италии федеративными чертами, а расширение полномочий в международной сфере приблизило итальянские регионы к статусу субъектов федерации в федеративном государстве. При этом передача регионам полномочий в сфере международных отношений не смогла подорвать единство и суверенитет Итальянской Республики. Адекватное распределение компетенций во внешней политике привело к преодолению противоречий между центром и регионами и позволило совместить национальные и региональные интересы.

**Ключевые слова:** Италия; регион; субъект федерации; регионалистское государство; децентрализация; деволюция; конституционная реформа; европейская интеграция; трансграничное сотрудничество; Европейский союз.

Одна из ведущих тенденций современных международных отношений состоит в непосредственном участии субнациональных регионов в международной деятельности. Волна политической децентрализации и регионализации, охватившая страны Западной Европы, а также процесс европейской интеграции актуализировали общественные дискуссии о политико-территориальном устройстве, о соблюдении принципа автономии административно-территориальных образований не только во внутренних полномочиях, но и на наднациональном уровне в отношении «права внешних сношений». Регионы, являясь неотъемлемым элементом каждого европейского государства, вместе с тем обладают обще-континентальным значением, что обуславливает необходимость урегулирования их статуса на международном уровне и развития межрегиональных связей.

Тема нового регионализма подробно освещается в современных публикациях. Пристальное внимание вызывает проблема международной правосубъектности регионов, и прежде всего регионов в федеративных государствах. В ряде работ подробно анализируется законодательство, которое определяет характер и степень вовлеченности субъектов федераций в международную деятельность. Федерация договаривается со своими составными частями о разграничении полномочий и предоставляет право субъектам выступать на международной арене. Конституции федеративных государств закрепляют разную «степень свободы» своих субъектов: от процедуры обеспечения интереса отдельного субъекта при заключении федерацией международного договора (ФРГ, Австрия) до права са-

мостоятельно в пределах своих полномочий заключать международные договоры с иностранными государствами (Бельгия, Швейцария) [см., например: Дел-мартино, с. 11—15; Бусыгина, Лебедева, с. 4—5]. При этом подобные соглашения могут заключаться либо с правительствами зарубежных государств, либо с их административно-территориальными единицами.

В работах В. Л. Толстых, И. М. Бусыгиной, И. Р. Насырова, В. Я. Суворовой и других исследователей подробно анализируются правовая база и основные формы международной деятельности регионов (субъектов федераций), а также проблема международной правосубъектности составных частей федерации [см.: Игнатенко; Толстых; Бусыгина, Лебедева; Насыров; Суворова]. Ученые подчеркивают, что активное участие субъектов федерации в международной сфере нуждается в конституционном закреплении на уровне федерации. Регион в федеративном государстве способен участвовать в широком круге международных отношений, но это свойство вытекает из представленных ему полномочий, закрепленных в конституции. При этом в отношении участия субъектов федерации в международных договорах действует правило, установленное Комиссией международного права ООН по составлению проекта статей о праве международных договоров: «...члены федеративного союза могут заключать международные договоры, если такая правоспособность допускается федеральной конституцией и в пределах, ею установленных» [Курс международного права, с. 19—20].

Однако вне поля зрения исследователей остается правовой и институциональный инструментарий международных связей регионов европейских государств, переживающих в последнее десятилетие трансформацию своего политико-территориального устройства. Прежде всего это касается Итальянской Республики, которую современная наука конституционного права относит к переходным формам политико-территориального устройства, находящимся на пути от унитаризма к федерализму<sup>1</sup>. В последние десятилетия существенной проблемой для Италии стала угроза единству и территориальной целостности со стороны сепаратистских политических сил, выступивших за федерализацию страны. Кроме того, внешние вызовы, связанные с интеграцией страны в структуры Европейского союза, вызвали кардинальную трансформацию региональной политики. В конце XX — начале XXI в. Италия, если учитывать характер происходящих в ней процессов на глобальном, евроинтеграционном, национальном и локальном уровнях, пережила серию реформ, связанных с деволюцией — распределением полномочий между центром и регионами на принципах субсидиарности. Именно из Италии пришел термин «регионалистское»

---

<sup>1</sup> Согласно Конституции Итальянской Республики 1947 г. страна делится на области — автономные образования с собственными правами и функциями. Каждая область (регион) имеет свой статут (устав), органы государственной власти, предметы ведения и полномочий, право законодательной власти в пределах своих полномочий. Области (регионы) представлены в верхней палате парламента. Кроме того, пять областей — Сицилия, Трентино-Альто Адидже, Фриули-Венеция Джулия, Валле д'Аоста — имеют специальные статуты, предусматривающие особые формы и условия автономии. Предоставление особой автономии этим областям объясняется либо их исторически сложившимися социальными и культурными особенностями, либо наличием этнических меньшинств [см.: Конституция..., с. 266—268].

по отношению к государству, что означает автономию его составных частей, в значительной степени приближенную к автономии субъектов в федеративном союзе. Ученые, не выработав пока общего мнения о природе такого типа государств, называют его «слабой федерацией», «квазифедерацией» либо разновидностью сложносоставного унитарного государства [см.: Маклаков, с. 808—813; Diamanti, p. 225—232]. В данной работе предпринята попытка осветить правовые основы международной деятельности регионов Италии. Для современной России, шагнувшей в XXI век федеративным государством и переживающей тенденцию, противоположные процессу децентрализации управления, опыт Италии очень важен.

Последняя четверть XX столетия стала для Италии временем поиска новой модели территориальной организации публичной власти. Политические силы регионалистского толка с парламентской трибуны стали требовать федеративного переустройства государства. После создания в 1990—1991 гг. объединенной партии регионалистов — Лиги Севера, выступившей за отделение промышленно развитых северных регионов от традиционного аграрного Юга, одной из самых острых тем в политической жизни Италии стала проблема децентрализации управления [см.: Вялков, с. 24—36; На перекрестке Средиземноморья, с. 83—98].

Благодаря лидеру Лиги Севера У. Босси децентрализация в Италии получила название *деволюции* [см.: Любин, с. 158], означающее перераспределение политической власти, перетекание полномочий сверху вниз, расширение существующих полномочий и делегирование новых (в том числе определенного объема законодательной власти). Однако заметим, что при приобретении областными автономиями более высокого статуса, природа государства остается прежней — *унитарной*.

Последовательно отстаивая большую независимость регионов, Лига Севера выступила инициатором федералистских преобразований и пересмотра конституционных основ государства. Наряду с вопросами законодательной и финансовой автономии в ходе политических и общественных дискуссий [Domenichelli] активно обсуждался и вопрос о праве внешних сношений регионов, в частности о возможности подписания международных договоров, несмотря на то, что статьи 80 и 87 Конституции Италии 1947 г. относили данное полномочие к исключительной компетенции государства, распределяя его между правительством (подписание договора), парламентом (разрешение для ратификации) и президентом Республики (ратификация) [Конституция Италии, с. 268]. Регионы настаивали на том, что они не должны лишаться права участия в подписании международного договора, со всей очевидностью относящегося к конституционно установленной региональной компетенции [см.: Demmig, p. 180; La politica estera, p. 180]

Требование расширить возможности внешней деятельности и добиться статуса субъекта международных отношений проистекало из продолжительного опыта участия итальянских регионов в парадипломатии и трансграничном сотрудничестве. В 1957 г. Италия совместно с Германией, Францией, Бельгией, Нидерландами и Люксембургом подписала Римский договор, положивший

начало непрерывному процессу европейской интеграции. Создание в Европе «пространства без границ» и устранение барьеров, препятствующих трансграничным связям субнациональных единиц, привело к созданию в 1992 г. Европейского союза (ЕС). В этот период были приняты основополагающие документы, определившие принципы, цели и функции приграничного и трансграничного сотрудничества европейских регионов. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей<sup>2</sup>, принятая в Мадриде в 1980 г., и два Дополнительных протокола (1995–1998) закрепили за регионами право вести самостоятельную международную деятельность [Европейская рамочная конвенция..., с. 374–379; Дополнительный протокол..., 2002а, с. 379–385; Дополнительный протокол..., 2002б, с. 385–389].

Европейская рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, ратифицированная Италией в 1984 г., признавала за местными учреждениями право заключать соглашения и договоры при условии, что государство предварительно заключило двустороннее международное соглашение. Конвенция четко разграничила две основные формы правового регулирования приграничного сотрудничества: межгосударственные соглашения и соглашения и договоренности, заключаемые самими территориальными сообществами и властями. Такое сотрудничество должно было осуществляться в пределах полномочий территориальных сообществ и властей, определяемых внутренним законодательством каждой из сторон.

Дополнительный протокол № 2 предоставил местным властям возможность самостоятельно создавать институты трансграничного сотрудничества и подписывать соглашения, имеющие юридическую силу.

В соответствии с Маастрихтским договором (1992), учредившим Европейский союз, был создан Комитет регионов при Еврокомиссии – рабочий орган, где представители регионального уровня управления европейских стран получили возможность отстаивать свои интересы [Европейский союз, с. 252].

Принципиальное значение имела Декларация о регионализме, принятая Ассамблеей регионов Европы в 1996 г., поскольку в ней говорилось о способности регионов действовать на международной арене: заключать договоры и соглашения, подписывать протоколы международного характера, открывать собственные представительства за рубежом, участвовать в международных программах своего правительства. При этом подчеркивалось, что этими инструментами регионы должны пользоваться с согласия государства на основании своего внутреннего национального законодательства. Поскольку регионы представляют собой важнейший и незаменимый элемент процесса европейской интеграции, государства должны взять обязательство максимально передавать полномочия регионам [см.: Декларация Ассамблеи..., с. 405–422].

При этом следует иметь в виду, что указанные документы носили рамочный характер. Присоединение к Мадридской конвенции и дополняющим ее

---

<sup>2</sup> Особо следует отметить, что под территориальными сообществами понимаются не только субъекты федеративных государств, но и административные и исторически сложившиеся регионы унитарных и регионалистских государств.

документам предполагало развитие и конкретизацию общих базовых принципов международного регионального сотрудничества не только в национальном, но и в региональном законодательстве стран-участниц.

На основе перечисленных правовых документов европейские регионы смогли значительно расширить арсенал правовых и институциональных инструментов межтерриториального сотрудничества. Реализация крупных программ ЕС, в частности программа INTERREG — Инициатива сообщества (Трансевропейское сотрудничество для сбалансированного развития), способствовала развитию и интеграции европейских территорий. Однако барьером на общеевропейском пути «создания пространства без внутренних границ» стояли не только национальные границы, разъединяющие народы в социокультурном отношении. Одним из правомерных ограничений трансграничного сотрудничества европейских, и в частности итальянских, регионов явилось законодательство государств — членов ЕС и существенные расхождения в их подходах к регулированию межрегиональных связей. «Проблема незыблемости суверенитета» вступила в противоречие с решением общей задачи ЕС — созданием пространства без внутренних границ.

Порядок отношений между итальянскими регионами и европейскими институтами на фоне унитарного территориального устройства оказался довольно сложным. Не только в отношении права внешних сношений, но и в коммунарной сфере государству принадлежала исключительная компетенция. Только центральное правительство могло действовать в интересах защиты унитарных интересов страны, а участие региональных автономий в международной деятельности полностью исключалось.

В соответствии с Конституцией 1947 г. единство республики требовало признать за государством исключительное право заключать международные договоры, даже если предмет договора касался вопросов, относящихся к компетенции регионов. Последние не только не были наделены правом внешних сношений, отсутствовало даже предположение об их участии в совместном с государством осуществлении полномочий в международной деятельности [см.: *La politica estera*, p. 218].

Таким образом, несмотря на участие Италии в процессе общеевропейской интеграции, возможности ее регионов в сфере международного сотрудничества были крайне ограничены. В президентском декрете от 24 июля 1977 г. подчеркивалось, что даже в тех сферах деятельности, где области обладают автономией, «только государству принадлежит исключительное право окончательного решения, когда речь идет о международных отношениях или о связях с европейскими институтами», а регионы могут вести за рубежом лишь деятельность пропагандистского характера и только с согласия правительства [см.: *Decreto Presidente Repubblica*].

Правительство опасалось, что международные соглашения, самостоятельно подписанные областями, могут повлечь международные обязательства государства. Так, конституционный суд в июне 1988 г. постановил аннулировать протокол о дружбе, подписанный автономной областью Валле д'Аоста и французским регионом Франш-Конте 4 сентября 1982 г. и предусматривающий

создание специальных органов трансграничного сотрудничества. В частности, в решении суда утверждалось, что были нарушены статьи Конституции Италии, поскольку подписанный протокол предусматривал «инициативу регионов в области международных отношений», означавшую вторжение в исключительную компетенцию государства [см.: *Le regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, p. 145].

Законодательный сдвиг произошел лишь в 1990-е гг., когда произошли глубокие изменения в системе территориального распределения управленческих функций. Не без влияния европейских институтов и последовательного давления на центр политических сил, отстаивающих установление федералистского порядка, Италия приняла решение о радикальном перераспределении государственных полномочий.

Пакет мер правительства, получивших название «законов Бассанини» (1997—1998), положил начало полномасштабному пересмотру целей и задач государственной региональной политики на принципах прозрачности, эффективности и subsidiarity [см.: *Legge...*, 1997]. Последний принцип, лежащий также в основе общеевропейских документов, явился основой перераспределения полномочий между центральной администрацией и местными властями. По замыслу реформаторов, управление сложным современным обществом в период глобализации и новых информационных и коммуникационных технологий вызывает не только обдуманное разделение задач и ответственности между центральным правительством и региональными органами управления, но и требует создания самостоятельного и сильного местного управления, согласуемого с правилом subsidiarity. По мнению бывшего министра Государственной службы и реформы государства Италии Франко Бассанини, для обеспечения правильного руководства сложным современным обществом необходимо делегировать значительные полномочия и большую степень ответственности местным и региональным органам власти, а современные процессы глобализации не снижают, а даже наоборот, увеличивают роль территориальных органов управления [см.: Бассанини].

Федеральная реформа, предварительная стадия которой заключалась в реализации крупных мероприятий по децентрализации, должна была подготовить региональные и местные органы власти к исполнению новых задач. В рамках перехода к административному федерализму были введены прямые выборы мэров, президентов провинций и президентов регионов, правительство передало региональным органам власти широкий ряд полномочий с соответствующими необходимыми финансовыми и человеческими ресурсами. Однако, несмотря на передачу регионам целого ряда административных обязанностей, государство оставило за собой сферу, касающуюся «иностранных дел и международной торговли, а также международного сотрудничества и рекламно-пропагандистской деятельности национального значения за рубежом» [Legge..., 1997].

Итогом всех этих подготовительных процессов стало проведение полномасштабной конституционной реформы, одобренной итальянскими гражданами на референдуме 2001 г. Поправки, внесенные в главу 5 части 2 Конституции

Италии, разделили полномочия на исключительные, принадлежащие государству, и на конкурирующие, находящиеся в совместном ведении государства и регионов [см.: Caretti, Barbieri, p. 320].

Среди сфер, на которые по-прежнему распространялась исключительная законодательная власть государства, оставались внешняя политика, международные отношения и вопросы, связанные с иммиграцией. Отношения регионов с Европейским союзом и внешняя торговля были отнесены к конкурирующей компетенции, разделенной между государством и итальянскими областями. Регионы наделялись значительными законодательными полномочиями с одновременным разделением компетенций между центром и региональными властями. В соответствии с обновленной и ныне действующей конституцией современная Итальянская Республика является «единой и неделимой», но она «учреждена городами, регионами и государством» [La Costituzione della Repubblica Italiana]. Таким образом, реформа качественно повысила роль регионов в международной сфере — признала за регионами право на проведение собственных международных связей (*potero estero*).

Согласно реформированной ст. 117 (п. 9) регионы наделялись правом «в рамках своей компетенции заключать договоры с иностранными государствами и соглашения с местными учреждениями других государств, в случаях и формах, предусмотренных законами государства». За государством вместе с исключительной компетенцией в области внешней политики (п. 2, а) осталось право регулировать не только формы, но и выступать в качестве арбитра по вопросам реализации регионами права международной деятельности [Ibid.]. Данная норма затем была развита в законе № 131 (июнь 2003) «Распоряжении о приведении устройства Итальянской Республики в соответствии с конституционным законом № 3 от 18 октября 2001 г.». Данный нормативный акт внес поправки во взаимоотношения государства, регионов и провинций, урегулировал процедуру реализации регионами новой компетенции в международных делах и обязал регионы оповещать правительство в случае «заключения соглашений и договоров» [Legge..., 2003].

Далее, согласно ст. 6, регион получил полномочия заключать соглашения, направленные на социальное, экономическое и культурное развитие региона, а также на осуществление международной деятельности «несложного назначения» или «простую внешнюю политику» [Ruggeri]. Такими соглашениями регионы не должны были «выражать оценку относительно внешней политики государства» и «принимать обязательства, из которых последуют обязанности и финансовые обремененности государства».

Кроме того, закон содержал ограничения процессуального характера, состоящие в обязательстве «предварительно сообщать председателю Совета министров, Департаменту по региональным делам и Министерству иностранных дел о намерении заключить договор», чтобы компетентные государственные органы смогли в течение 30 дней выработать «возможные замечания». Данную норму не следует рассматривать как ущемление автономной сферы регионов, поскольку эта мера была направлена только на «требование соблюдения единого курса внешней национальной политики» и корректного выпол-

нения международных обязательств. Государство при этом не должно было «переходить границы немотивированного вмешательства в автономные права регионов» [Legge..., 2003]. Министерство иностранных дел, установив политическую возможность и легитимность договора, может указать на принципы и критерии проведения переговоров, а также должно обязательно наделить регион полномочиями для подписания договора, предусмотренными нормами международного права и Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. [см.: Муга, р. 287]. Отсутствие у региона полномочий делало договор юридически ничтожным [см.: Венская конвенция, с. 343].

Отмечалось также, что если содержание договора будет противоречить общему направлению внешней политики государства, МИД потребует внесения этого вопроса на рассмотрение в Совет министров, который при участии главы местной джунты вынесет окончательное решение.

Согласно новой редакции ст. 117 (п. 5) Конституции Италии регионам и автономным провинциям Тренто и Больцано также было предоставлено право участия в подготовке нормативных актов Европейского союза. На регионы возлагалась ответственность за выполнение международных соглашений и актов Европейского союза в соответствии с установленными региональными полномочиями. Это позволило итальянским регионам выступить с инициативой расширения возможностей политико-территориальных сообществ стран Европы в выработке нормативно-правовых актов ЕС. По инициативе региона Эмилия-Романья в 2002 г. была подписана Общая декларация о европейском управлении, расширившая прямое участие европейских регионов в разработке нормативно-правовых актов ЕС [На перекрестке Средиземноморья, с. 97]. Процедура участия государственных и региональных органов управления в формировании «коммунитарно-союзного права» была закреплена в законе № 11 2005 г. «Общие нормы участия Италии в нормативном процессе Европейского союза и процедурах осуществления коммунитарных обязательств» [Caretti, Barbieri, p. 317].

Как справедливо заметил О. Н. Барабанов, благодаря новой редакции конституционной ст. 117 политическое устройство Италии «получило большое число практически федеративных черт» [На перекрестке Средиземноморья, с. 97]. В части полномочий в международной сфере итальянские регионы могли заключать соглашения не только с административно-территориальными образованиями других стран, но и с правительствами иностранных государств, что в значительной степени приблизило их к статусу субъекта федеративного государства.

Кроме того, обновленное итальянское законодательство ориентировалось на нормы международного права, и в частности на Венскую конвенцию о праве международных договоров 1969 г., которая установила, что выступать от имени государства при подписании договора может лишь лицо, наделенное для этого необходимыми полномочиями. Если для сравнения обратиться к федеральному закону Российской Федерации 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», то данный нормативный акт отрицает за соглашениями, заключаемыми российскими



регионами, качества международных договоров и никак не определяет правовой статус этих документов. Статья 7 подчеркивает, что «все соглашения субъектов РФ об осуществлении ими международных и внешнеэкономических связей... не являются международными договорами», т. е. на них не распространяется действие международно-правовых норм. Кроме того, российские регионы (субъекты федерации) самостоятельно имеют право заключать соглашения только с субъектами зарубежных федераций и административно-территориальными образованиями зарубежных государств. Соглашения с органами власти зарубежных государств могут ими заключаться только при согласии правительства РФ» [Федеральный закон, с. 50].

Таким образом, со всей очевидностью можно утверждать, что новая редакция Конституции Италии свидетельствует о трансформации подхода центральной власти к международной деятельности регионов в сторону расширения их полномочий и самостоятельности, что во многом превышает аналогичные полномочия субъектов федерации в федеративных государствах.

Благодаря европейским документам, принятым в 1990-е гг., и изменению национального конституционного законодательства международное сотрудничество итальянских регионов стало стремительно расширяться. С одной стороны, реформа Конституции закрепила за регионами Италии право поддерживать прямые отношения и заключать международные договоры, с другой стороны, расширение Европейского союза обусловили новую роль регионов как глобальных акторов современных международных отношений.

В настоящее время все итальянские регионы вовлечены в процесс расширения международных связей. Большая часть региональных статуты (уставов), в частности статуты Калабрии, Эмили-Романьи, Лацио, Лигурии, Марке, Пьемонта, Тосканы и Умбрии, содержат нормы-принципы программного характера о присоединении к европейским ценностям и открытости международному сотрудничеству, а также обязательства регионального участия в регулировании данных вопросов [Demmig, p. 180–181].

Статуты устанавливают порядок осуществления регионами своего права «внешних сношений» (*potero estero*). Они предписывают, что договоры и соглашения должны быть ратифицированы региональными законами (статуты Абруццо и Калабрии) Наиболее основательно процедура заключения международных соглашений установлена в статуте Эмили-Романьи. В соответствии со ст. 12 «Законодательная ассамблея по предложению местной джунты, ратифицирует договоры с иностранными государствами и соглашения с муниципалитетами других государства, подготовленные джунтой и подписанные президентом региона или уполномоченным им ассессором» [Statuto della regione Emilia-Romagna]. Подобные договоры и соглашения вступают в силу с момента ратификации и подписываются согласно нормам, установленным государственным законом.

Статут Лигурии предписывает, что региональный совет должен одобрить законом заключение договоров и соглашений, которые влекут за собой финансовые обязательства, изменения законов или планирование действий [см.: Demmig, p. 180–181].

Кроме участия в подписании международных договоров, наиболее распространенной формой международного сотрудничества итальянских регионов является участие в трансграничном сотрудничестве со смежными административно-территориальными единицами, находящимися в составе зарубежных государств. Трансграничная деятельность регулируется не только конституционной нормой (ст. 117, п. 9), но и региональным законодательством. Многие области Италии еще задолго до конституционной реформы 2001 г. приняли законы, регулирующие сферу международного сотрудничества. Так, Ломбардия еще в 1989 г. приняла закон «Ломбардия для мира и сотрудничества в целях развития» [Legge Regionale..., 1989]. При этом региональное законодательство установило различные формы международного сотрудничества. Регион Эмилия-Романья, например, в соответствии с региональным законом № 12 2002 г. активно сотрудничает с развивающимися странами в целях «международной солидарности и поощрения культуры мира», действуя при этом как за счет собственных средств, так и за счет инициатив, предложенных партнерами [см.: Legge Regionale..., 2002]. Кроме того, регион реализует проекты социального характера в Албании, Боснии, Сербии, Алжире, Палестине, активно участвует во всех программах Европейского территориального сотрудничества INTERREG.

Рассмотрим на примере Тосканы эволюцию регионального законодательства в области международного сотрудничества. В Статуте Тосканы 1971 г. говорилось о том, что «регион способствует распространению экономических и культурных взаимоотношений за рубежом». Редакция Статута 1997 г. расширила понятие «за рубежом» до «других европейских регионов и других зарубежных государств» [Statuto della regione Toscana, p. 370].

В соответствии с конституционной реформой 2001 г. Тоскана отредактировала свой Статут в части расширения полномочий в международной деятельности. Согласно редакции 2004 г., Тоскана должна поощрять и развивать «международные отношения, направленные на утверждение принципов диалога и дружбы между народами, сотрудничества и культурного обмена, экономического и социального сотрудничества <...> в целях поддержки прав и ценностей итальянской идентичности» [Ibid.].

Кроме того, ст. 71 Статута закрепила право региона заключать договоры с государствами и соглашения с внутренними территориальными образованиями других стран «в рамках региональной компетенции» и «в пределах ограничений, установленных Конституцией» [Ibid.].

Однако еще до конституционной реформы Тоскана, как и многие другие области Италии, разработала собственную систему международного сотрудничества, которая регулировалась областным законом № 17 1999 г. «О мерах по содействию международному партнерству и сотрудничеству на региональном и местном уровнях». Данный закон подчеркивал, что в соответствии с национальными политическими интересами и интересами Европейского союза Тоскана способствует и поддерживает проекты и инициативы, которые благоприятствуют: а) процессу евроинтеграции, б) сотрудничеству с регионами и территориями стран — членов Европейского Союза, в) сотрудничеству и партнерству с народами и учреждениями Европы и других континентов, г) международному

сотрудничеству с развивающимися странами... в сферах программ международных организаций, д) гуманитарному и чрезвычайному сотрудничеству [Legge Regionale..., 1999].

Для реализации основных направлений международного сотрудничества в Тоскане разрабатывается Региональный план международного сотрудничества и партнерства. Первый подобный план был подготовлен местной джунтой и утвержден региональным советом в 2001 г. Затем джунта ежегодно отчитывалась перед региональным парламентом о его реализации. Кроме того, в соответствии с планом в Тоскане функционирует технико-научный комитет, который готовит проекты различных программ международной деятельности. Один из последних проектов сотрудничества был утвержден в 2009 г. [Legge Regionale..., 2009]. В нем определялись приоритетные зоны сотрудничества Тосканы — Албания, Босния и Герцеговина, Сербия, Хорватия, Македония, Белоруссия, Украина и Молдавия. Сегодня Тоскана сотрудничает с 68 из 190 стран — членов ООН, является партнером ПРООН, ФАО, ЮНЕСКО и других международных организаций.

В 2003 г. Тоскана инициировала программу Seenet — транслокальной сети для сотрудничества между регионами Италии и 46 регионами 7 стран Юго-Восточной Европы (Албания, Босния и Герцеговина, Сербия, Хорватия, Косово, Македония и Черногория). Основная цель программы заключалась в содействии интеграции Балканских стран в Европейский союз и в установлении долгосрочных партнерских отношений, направленных на обеспечение устойчивого инновационного развития на местном уровне: научно-исследовательское, социальное и территориальное планирование, укрепление системы малого и среднего бизнеса, развитие экологического, сельского и культурного туризма [см.: *Una rete trans locale per la cooperazione*].

Таким образом, можно сказать, что право внешних сношений итальянских регионов укрепилось через конституционный конфликт. Задолго до конституционной реформы регионы смогли создать плотную систему международных отношений с европейскими территориями. Тоскана стала настоящим пионером в создании подобных сетей. В течение 1980—1990-х гг. Тоскана заключила международные договоры и протоколы не только с регионами Польши, Хорватии, Франции, Испании, Германии и Соединенного королевства, но и с правительствами Армении, Китая, Румынии. Особенности развития международных связей получили в Латинской Америке и Австралии, где проживает много тосканских эмигрантов. Заключенные договоры были нацелены на сотрудничество в сферах экономики, культуры, здравоохранения и туризма. Кроме того, регион участвует в активных сетях европейских региональных ассоциаций — Конференции периферийных морских регионов, Ассоциации европейских регионов, Совете коммун и регионов Европы и др. Сегодня Тоскана участвует более чем в 30 транснациональных сетях. В течение 2000—2006 гг. только по программе INTERREG III В Тоскана приняла участие в 52 проектах.

Долгое время право регионов на международную деятельность по образному выражению Франческо Палермо, было «невидимым платьем императора»

[Palermo, p. 730]. Отсутствие у регионов законодательно закрепленных полномочий создало в некоторых отношениях парадоксальную ситуацию. При обладании государством («императором») исключительной компетенцией в области международных отношений регионы все же «смогли сплести плотную систему международных связей». Как «мантия, милостиво предоставленная императору, который прикрывается, будучи обнаженным» [Ibid., p. 730], конституционная реформа 2001 г. вернула «нормативную обложку» международным отношениям, давно существующим в практической деятельности итальянских регионов. Как мы могли видеть, до внесения поправок в Конституцию регионы имели международные связи с другими государствами, опираясь лишь на свои региональные нормы. Поэтому международную деятельность регионов было сложно координировать, что зачастую приводило к спору с государством о собственных полномочиях.

Конституционная реформа 2001 г. окончательно разрешила основное противоречие, закрепив за регионами право на осуществление международных связей, оставив за государством как общепризнанным субъектом международного права исключительные полномочия определения внешнеполитической линии и международной ответственности.

---

*Бассанини Ф.* Реформа государства: реформа органов государственной власти Италии [Электронный ресурс]. URL: [http://www.bassanini.it/public/BassaniniRiformaStato\\_vers\\_russa.pdf](http://www.bassanini.it/public/BassaniniRiformaStato_vers_russa.pdf) (дата обращения 14.04.2012). [Bassanini F. Reforma gosudarstva: reforma organov gosudarstvennoj vlasti Italii [Elektronnyj resurs]. URL: [http://www.bassanini.it/public/BassaniniRiformaStato\\_vers\\_russa.pdf](http://www.bassanini.it/public/BassaniniRiformaStato_vers_russa.pdf) (data obrascheniya 14.04.2012)].

*Бусыгина И. М., Лебедева Е. Б.* Субъекты федерации в международном сотрудничестве [Электронный ресурс] // Аналитические записки Научно-координационного совета по международным исследованиям МГИМО (У) МИД России. Вып. 3 (32). М., 2008. URL: <http://www.mgimo.ru/files/12597/az-32.pdf> (дата обращения 21.01.2012). [Busygina I. M., Lebedeva E. B. Sub'ekty federatsii v mezhdunarodnom sotrudnichestve [Elektronnyj resurs] // Analiticheskie zapiski Nauchno-koordinatsionnogo soveta po mezhdunarodnym issledovaniyam MGIMO (U) MID Rossii. Вып. 3 (32). М., 2008. URL: <http://www.mgimo.ru/files/12597/az-32.pdf> (data obrascheniya 21.01.2012)].

*Венская конвенция о праве международных договоров 23 мая 1969 г.* // Действующее международное право : в 3 т. Т. 1. М., 1999. С. 343–372. [Venskaya konventsiya o prave mezhdunarodnykh dogovorov 23 maya 1969 g. // Dejstvuyushee mezhdunarodnoe pravo : v 3 t. М., 1999. Т. 1. С. 343–372].

*Вялков Ю. А.* Проблема регионального национализма в Италии (последняя четверть XX века) // Новая и новейшая история. 2007. № 6. С. 24–36. [Vyalkov YU. A. Problema regional'nogo natsionalizma v Italii (poslednyaya chetvert' KHKH veka) // Novaya i novejschaya istoriya. 2007. N 6. S. 24–36].

*Декларация Ассамблеи европейских регионов о регионализме в Европе* // Сб. док. и материалов по вопр. междунар. и внешнеэконом. связей субъектов Российской Федерации. М., 2002. С. 405–415. [Deklaratsiya Assamblei evropejskikh regionov o regionalizme v Evrope // Sb. dok. i materialov po vopr. mezhdunar. i vneshneekonomich. svyazey sub'ektov Rossijskoj Federatsii. М., 2002. С. 405–415].

*Делмартин Ф.* Международные и внешнеэкономические связи конституирующих субъектов европейской федерации на частном примере Бельгии // Международные и

внешнеэкономические связи Российской Федерации. Оренбург. 2004. С. 11–15. [Delmartino F. Mezhdunarodnye i vneshneekonomicheskie svyazi konstituiruyuschikh sub'ektov evropejskoj federatsii na chastnom primere Bel'gii // Mezhdunarodnye i vneshneekonomicheskie svyazi Rossijskoj Federatsii. Orenburg. 2004. S. 11–15].

*Дополнительный* протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 9 ноября 1995 г. // Сб. док. и материалов по вопр. междунар. и внешнеэконом. связей субъектов Российской Федерации. М., 2002а. С. 379–385. [Dopolnitel'nyj protokol k Evropejskoj ramochnoj konventsii o prigranichnom sotrudnichestve territorial'nykh soobschestv i vlastej ot 9 noyabrya 1995 g. // Sb. dok. i materialov po vopr. mezhdunar. i vneshneekonomich. svyazey sub'ektov Rossijskoj Federatsii. M., 2002a. S. 379–385].

*Дополнительный* протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, имеющий отношение к межтерриториальному сотрудничеству от 5 мая 1998 года // Сборник документов и материалов по вопр. междунар. и внешнеэконом. связей субъектов Российской Федерации. М., 2002б. С. 385–389. [Dopolnitel'nyj protokol N 2 k Evropejskoj ramochnoj konventsii o prigranichnom sotrudnichestve territorial'nykh soobschestv i vlastej, imeyushchij otnoshenie k mezhterritorial'nomu sotrudnichestvu ot 5 maya 1998 goda // Sbornik dokumentov i materialov po vopr. mezhdunar. i vneshneekonomich. svyazey sub'ektov Rossijskoj Federatsii. M., 2002b. S. 385–389].

*Европейская* рамочная Конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 года // Сб. док. и материалов по вопр. междунар. и внешнеэконом. связей субъектов Российской Федерации. М., 2002. С. 374–379. [Evropejskaya ramochnaya Konventsiya o prigranichnom sotrudnichestve territorial'nykh soobschestv i vlastej ot 21 maya 1980 goda // Sb. dok. i materialov po vopr. mezhdunar. i vneshneekonom. svyazey sub'ektov Rossijskoj Federatsii. M., 2002. S. 374–379].

*Европейский* Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / под ред. Ю. А. Борко, О. В. Буториной. М., 2000. 471 с. [Evropejskij Soyuz na poroge XXI veka: vybor strategii razvitiya / pod red. YU. A. Borko, O. V. Butorinoj. M., 2000. 471 s.]

*Конституция* Италии 1947 г. // Конституции зарубежных государств : США. Великобритания. Франция. Германия. Италия. Япония. Канада. М., 1996. 432 с. [Konstitutsiya Italii 1947 g. // Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv : SSHA. Velikobritaniya. Frantsiya. Germaniya. Italiya. Yaponiya. Kanada. M., 1996. 432 s.]

*Курс* международного права : в 7 т. Т. 4. М., 1990. 270 с. [Kurs mezhdunarodnogo prava : v 7 t. T. 4. M., 1990. 270 s.]

*Любин В.* Италия: трудный путь федерализации // Космополис. 2005. № 3. С. 157–169. [Lyubin V. Italiya: trudnyj put' federalizatsii // Kosmopolis. 2005. N 3. S. 157–169].

*Маклаков В. В.* Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М., 2006. 896 с. [Maklakov V. V. Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran. Obschaya chast'. M., 2006. 896 s.]

*Насыров И. Р.* Правовые аспекты международного сотрудничества регионов // Журн. рос. права. 2006, № 2. С. 107–130. [Nasyrov I. R. Pravovye aspekty mezhdunarodnogo sotrudnichestva regionov // Zhurn. ros. prava. 2006, N 2. S. 107–130].

*Насыров И. Р.* Проблемы политико-правового регулирования международного сотрудничества регионов // Право и политика. М., 2008, № 4 (100). С. 881–886. [Nasyrov I. R. Problemy politiko-pravovogo regulirovaniya mezhdunarodnogo sotrudnichestva regionov // Pravo i politika. M., 2008, N 4 (100). S. 881–886].

*На перекрестке* Средиземноморья: «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века / под ред. Т. В. Зоновой. М., 2011. 456 с. [Na perekrestke Sredizemnomor'ya: «Ital'yanskij sapog» pered vyzovami XXI veka / pod red. T. V. Zonovoj. M., 2011. 456 s.]

*Суворова В. Я.* Международно-правовое регулирование субъектов РФ в международных и внешнеэкономических связях // Рос. юрид. журн. 2006. № 3. С. 28–36. [Suvorova V. Ya. Mezhdunarodno-pravovoye regulirovanie sub'ektov RF v mezhdunarodnykh i vneshneekonomicheskikh svyazyakh // Ros. yurid. zhurn. 2006. N 3. S. 28–36].

Толстых В. Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. М., 2004. 176 с. [Tolstykh V. L. Mezhdunarodnaya deyatel'nost' sub'ektov Rossijskoj Federatsii. M., 2004. 176 s.].

Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ // Сб. док. и материалов по вопр. междунар. и внешнеэконом. связей субъектов Российской Федерации. М., 2002. С. 48–53. [Federal'nyj zakon «O koordinatsii mezhdunarodnykh i vnesheekonomicheskikh svyazey sub'ektov Rossijskoj Federatsii» ot 4 yanvarya 1999 g. N 4-FZ // Sb. dok. i materialov po vopr. mezhdunar. i vnesheekonom. svyazey sub'ektov Rossijskoj Federatsii. M., 2002. S. 48–53].

Caretti P., Barbieri T. G. Diritto regionale. Seconda edizione. Torino, 2009. 342 p.

Decreto Presidente Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 [Electronic resource]. URL: [http://www.edscuola.it/archivio/norme/decreti/dpr616\\_77.html](http://www.edscuola.it/archivio/norme/decreti/dpr616_77.html) (дата обращения 21.04.2012)/

Demmig A. A. I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo. Torino, 2008. 230 p.

Diamanti I. Federalismo all'italiana: una rivoluzione a parole // Limes. 2011. № 2. P. 225–232;

Domenichelli L. Le ragioni del federalismo: il dibattito sulla riforma dello Stato. 1997. 142 p.

La Costituzione della Repubblica Italiana [Electronic resource]. URL: [http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2\\_titolo5.html](http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo5.html) (дата обращения 14.05.2012).

La politica estera delle regioni / a cura di Alfieri A. Bologna, 2004. 374 p.

Le regioni nell'ordinamento europeo e internazionale / a cura di F. Marcello Milano., 1998. 315 p.

Legge 15 marzo 1997. N. 59. URL: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/97059l.htm> (дата обращения 11.04.2012).

Legge 5 giugno 2003, n. 131. Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001. N. 3. URL: <http://www.camera.it/parlam/leggi/031311.htm> (дата обращения 11.04.2012).

Legge Regionale 22 maggio 2009. N. 26. Disciplina delle attivita europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana. URL: <http://raccoltanormativart.mediamind.it/toscana/> (дата обращения 14.05.2012).

Legge Regionale 23 marzo 1999. N. 17. Interventi per la promozione dell'attivita di cooperazione e partenariato internazionale. URL: [http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sitoRT/Contenuti/sezioni/diritti/cooperazione\\_internazionale/rubriche/atti\\_delibere/visualizza\\_asset.html\\_1669417798.html](http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sitoRT/Contenuti/sezioni/diritti/cooperazione_internazionale/rubriche/atti_delibere/visualizza_asset.html_1669417798.html) (дата обращения 20.04.2012).

Legge Regionale 5 giugno 1989. N. 20. La Lombardia per la pace e la cooperazione allo sviluppo. URL: <http://www.vita.it/lex/view/330> (дата обращения 14.05.2012).

Legge Regionale 24 giugno 2002. N. 12. Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, la solidarieta internazionale e la promozione di una cultura di pace. URL: <http://demetra.regione.emiliaromagna.it/al/monitor.php?urn=er:assemblealegislativa:legge2002;12> (дата обращения 11.04.2012).

Mura L. Gli accordi delle regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale. Torino, 2007. 640 p.

Palermo F. Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore // Le istituzioni del federalismo. 2002. № 5. P. 709–732.;

Ruggeri A. Riforma del titolo V e “potere estero” delle regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo). URL: <http://www.federalismi.it/> (дата обращения 11.05.2012).

Statuto della regione Emilia-Romagna. URL: <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/monitor.php?urn=er:assemblealegislativa:legge:2005;13>. (дата обращения 10.04.2012).

Statuto della regione Sicilia(na). URL: <http://www.csssstrinakria.org/statsicil.htm>.

Statuto della regione Toscana. Commentario / a cura di P. Caretti, M. Carli, E. Rossi. Torino, 2005. 411 p.

*Statuto speciale per la Sardegna*, approvato con legge costituzionale 26 febbraio. 1948. N. 3 // GU N 58 del 9-3-1948.

*Una rete trans locale per la cooperazione tra Italia e Sud Est Europa*. A trans-local network for the cooperation between Italy and South-East Europe [Electronic resource]. URL: [http://www.see-net.org/index.php?option=com\\_docman&Itemid=148&lang=ita](http://www.see-net.org/index.php?option=com_docman&Itemid=148&lang=ita) (дата обращения: 18.08.2012).

*Статья поступила в редакцию 25.10.2012 г.*