

Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

УДК 342.4

DOI: 10.35750/2071-8284-2020-3-54-60

Т. А. Васильева

доктор юридических наук, доцент

Институт государства и права Российской академии наук

Российская Федерация, 119019, Москва, ул. Знаменка, д. 10

ORCID: 0000-0002-7294-1649. E-mail: tan-vas@mail.ru

Ответ Италии на пандемию COVID-19: проблемы правового регулирования в чрезвычайной ситуации

Аннотация: В связи с глобальным характером пандемии COVID-19 органы государственной власти различных стран вынуждены были решать сходные задачи, связанные с защитой публичных интересов и обеспечением права на здоровье, неразрывно связанного с правом на жизнь. Италия первой из стран западной демократии испытала на себе воздействие коронавируса. 31 января 2020 г. в стране было введено чрезвычайное положение, которое должно было действовать до 31 июля 2020 г., и распространялось, начиная с марта, на всю территорию страны, предполагая жёсткие ограничения свободы передвижения.

Пандемия COVID-19 продемонстрировала способность органов публичной власти противостоять чрезвычайной ситуации и одновременно обнажила системные проблемы во взаимоотношениях органов государственной власти на горизонтальном и вертикальном уровнях. В результате введения чрезвычайного положения, правительство сосредоточило в своих руках значительный объём полномочий. Урегулирование ситуации осуществлялось либо актами делегированного законодательства, либо административными актами Председателя Совета министров или отдельных министров. Декреты Председателя Совета министров стали играть ведущую роль в управлении чрезвычайной ситуацией. Парламент страны в течение месяца после объявления чрезвычайного положения не проявлял какой-либо активности и возобновил свою деятельность только в связи с необходимостью одобрения декретов-законов. Фактически был ослаблен конституционный контроль за деятельностью Правительства. Слабая координация действий государства и областей в нормотворческой сфере подрывала доверие между органами власти различного уровня, оказывала негативное воздействие на соблюдение принципа лояльного сотрудничества.

Ключевые слова: пандемия COVID-19, Италия, чрезвычайное положение, права человека, свобода передвижения, Правительство, Парламент, иерархия источников права, области.

Для цитирования: Васильева Т. А. Ответ Италии на пандемию COVID-19: проблемы правового регулирования в чрезвычайной ситуации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2020. – № 3 (87). – С. 54–60. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-3-54-60.

Tatiana A. Vasilieva

Dr. Sci. (Jurid.), Docent

Institute of State and Law Russian Academy of Sciences

10, Znamenka str., Moscow, 119019, Russian Federation

ORCID: 0000-0002-7294-1649. E-mail: tan-vas@mail.ru

Italy's response to the COVID-19 pandemic: problems of normative management of emergency

Annotation: Due to the global nature of the COVID-19 pandemic, public authorities of different countries had to deal with similar tasks related to protecting of public interests and ensuring the right to health, inextricably linked to the right to life. Italy was the first Western democracy to experience the effects of the coronavirus. On January 31, 2020, a state of emergency was introduced in the country, which was supposed to be in effect until July 31, 2020. In March it was extended to the entire territory of the country, and severe restrictions on freedom of movement were introduced.

The COVID-19 pandemic has demonstrated the ability of public authorities to withstand an emergency and at the same time exposed systemic problems in the relationships of public authorities, both at the horizontal and vertical levels. Introduction of the state of emergency resulted in the Government's significant increase of power. The situation was managed either by delegated legislation, or by administrative regulations of the President of the Council of Ministers or individual Ministers. The decrees of the President of the Council of Ministers have taken a leading role in the emergency management. Within a month after the declaration of the state of emergency, the Italian Parliament did not show any activity and resumed its activities only due to necessity to approve decrees and laws. In fact, the constitutional control over the Government activity was weakened. The lack of due coordination between the State and regions in the normative sphere undermined trust between authorities and had a negative impact on adherence to the principle of loyal cooperation.

Keywords: COVID-19 pandemic, Italy, emergency, human rights, freedom of movement, Government, Parliament, hierarchy of sources of law, regions.

For citation: Vasilieva T. A. Italy's Response to the COVID-19 Pandemic: Problems of Normative Management of Emergency // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2020. – № 3 (87). – P. 54–60. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-3-54-60.

Введение

30 января 2020 г. Всемирная организация здравоохранения объявила, что вспышка инфекции COVID-19 представляет собой чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, имеющую международное значение¹. По данным ВОЗ, на этот день было зафиксировано 7818 подтвержденных случаев заболевания, преобладающее большинство – в Китае и только 82 случая – в других странах².

¹ Заявление по итогам второго совещания Комитета по чрезвычайной ситуации в соответствии с Международными медико-санитарными правилами в связи со вспышкой заболевания, вызванного новым коронавирусом 2019 (nCoV) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. – URL: [https://www.who.int/ru/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/ru/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (дата обращения: 11.06.2020).

² COVID – 19 – хронология действий ВОЗ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. – URL: <https://www.who.int/ru/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline-covid-19> (дата обращения: 11.06.2020).

11 марта 2020 г. Генеральный директор ВОЗ охарактеризовал эпидемию нового коронавируса как пандемию. В этот период её центр переместился в Европу, где к середине марта было зарегистрировано 40 % всех случаев заболеваний, а к концу апреля – 63 % от общего числа смертей, вызванных COVID-19³.

В связи со сложившейся ситуацией органы государственной власти европейских государств вынуждены были заниматься сходными проблемами, связанными с защитой публичных интересов и обеспечением права на здоровье, неразрывно связанного с правом на жизнь. Поскольку пандемия носила глобальный характер, право на здоровье невозможно было обеспечить без введения серьёзных ограничительных мер в отношении конституционно гарантированных прав, в первую очередь связанных с контактами

³ Пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. Европейское региональное бюро. – URL: <https://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/novel-coronavirus-2019-ncov> (дата обращения: 17.06.2020).

с другими людьми и с доступом в общественные места. Каждое из государств принимало решения, исходя из ситуации с распространением инфекции и особенностей конституционного устройства своей страны.

В настоящее время уже накоплен определенный опыт борьбы с коронавирусом и можно анализировать характер и сроки действия принятых мер, их обоснованность и пропорциональность, соблюдение предусмотренных в законодательстве процедур [1, р. 193–194], определять, какие из этих мер можно признать эффективными, а какие не подтвердили свою состоятельность.

Пандемия как чрезвычайная ситуация в контексте итальянской правовой системы

Италия была первой страной западной демократии, испытавшей на себе воздействие коронавируса. Председатель Совета министров Дж. Конти охарактеризовал ситуацию с COVID-19 как наиболее серьезный кризис, который переживала страна после II Мировой войны⁴. Согласно докладу Национального института статистики и Высшего института здравоохранения Италии с начала эпидемии (20 февраля 2020 г.) и до 1 июля 2020 г. в стране было выявлено 239 606 случаев заболевания, максимальное число (113 351) – в марте 2020 г. К 1 июня 2020 г. умер 32 981 человек, имевший положительный анализ на COVID-19, из них 15 133 умерли в период до 31 марта 2020 г. Начиная с мая 2020 г., уровень смертности в Италии соответствовал средним показателям за 2015–2019 гг.⁵

В конституции страны не предусмотрено введение чрезвычайного положения, однако, как отмечается в литературе, фактически оно конституционализировано [2, р. 82]. В учредительном акте в ряде статей, посвященных правам человека, имеются «ограничительные клаузулы», то есть предусмотрены конституционные механизмы, допускающие при определенных обстоятельствах ограничение соответствующих прав [3, р. 3]. В частности, возможно ограничение свободы передвижения в целях охраны здоровья и безопасности (ч. 1 ст. 16), осуществление проверок и осмотров жилища в целях охраны здоровья и предотвращения общественных бедствий (ч. 3 ст. 14), введение запрета собраний по обоснованным мотивам безопасности и общественного порядка (ч. 3 ст. 14). Кроме того, Италия как государство – участник Европейской конвенции может ориентироваться и на предусмотренные в ней допустимые ограничения.

⁴ Dichiarazioni del Presidente del Consiglio, Giuseppe Conti, sulle nuove misure per il contenimento dell'epidemia. Dichiarazioni del Presidente Conte - 21/03/2020 [Электронный ресурс] // Governo italiano. Presidenza del Consiglio dei Ministri. URL: <http://www.governo.it/it/media/dichiarazioni-del-presidente-conte/14359> (дата обращения: 24.06.2020).

⁵ В докладе представлены сведения, касающиеся 93,1 % итальянских коммун, в которых проживает 95 % населения страны. См.: Impatto dell'epidemia COVID-19 sulla mortalità totale della popolazione residente periodo gennaio-maggio 2020 [Электронный ресурс] // Ministero della salute. URL: https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/pdf/Rapp_Istat_Iss_9luglio.pdf (дата обращения: 11.07.2020).

Чрезвычайное положение регламентируется в Италии Кодексом гражданской защиты, утвержденным законодательным декретом от 2 января 2018 г. № 1⁶. Решение о введении чрезвычайного положения принимает Совет министров по предложению своего Председателя, которое может быть сформулировано также по требованию Председателей заинтересованных областей и автономных провинций. В решении определяются сроки и территориальные рамки действия соответствующего режима, предусматривается выделение первичных финансовых средств на неотложные нужды и оказание помощи населению (ч. 1 ст. 24). Чрезвычайное положение может вводиться на срок не более 12 месяцев и продлеваться еще один раз на такой же срок (ч. 3 ст. 24). Досрочное прекращение чрезвычайного положения осуществляется в том же порядке, что и его введение (ч. 4 ст. 23).

В целях координации действий в рамках чрезвычайного положения общенационального характера посредством издания распоряжений в сфере гражданской защиты возможно осуществление мер, отступающих от любых действующих нормативных положений, в предусмотренном решением о введении чрезвычайного положения порядке в соответствии с общими принципами правопорядка и нормами ЕС. Такие акты издаются по согласованию с областями и автономными провинциями, территориально затронутыми стихийным бедствием, в них должны указываться те нормы, от которых они отступают, с соответствующим обоснованием (ч. 1 ст. 25).

Чрезвычайное положение было введено в Италии 31 января 2020 г. на основании решения Совета министров⁷. Ситуация с коронавирусом квалифицировалась как чрезвычайная ситуация национального значения, связанная с обстоятельствами, носящими характер стихийного бедствия, естественного происхождения или обусловленного человеческой деятельностью, которому необходимо противостоять с использованием чрезвычайных полномочий и средств, могущих использоваться в течение ограниченных, заранее определенных сроков (п. «с» ч. 1 ст. 7 Кодекса, преамбула решения Совета министров). Декларация Правительства об объявлении чрезвычайного положения в связи с опасностью для здоровья, обусловленного возникновением патологий, связанных с передаваемыми вирусами – возбудителями инфекции, предусматривала введение соответствующего режима на шестимесячный срок (п. 1 Решения Совета министров), предоставление главе Департамента гражданской защиты⁸ права издавать распоряжения для осуществления

⁶ Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. Codice della protezione civile // G.U. n. 17 del 22 gennaio 2018.

⁷ Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020. Dichiarazione dello stato di emergenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali transmissibile // G.U. n. 26 del 1 febbraio 2020.

⁸ В соответствии с Кодексом гражданской защиты Председатель Совета министров является национальным органом государственной власти по вопросам гражданской защиты, определяющим политику в данной сфере

необходимых мер в соответствии с общими принципами правопорядка (п. 2), выделение из Фонда чрезвычайных ситуаций общенационального характера 5 млн евро на осуществление первичных мероприятий (п. 3).

Охрана здоровья рассматривается в Италии и как основное право человека, и как публичный интерес (ст. 32 Конституции). Как отмечается в литературе, в случае серьёзной чрезвычайной ситуации и угрозы для здоровья всех и каждого, охрана здоровья как публичный интерес превращается в высшую ценность, которая может служить оправданием серьёзных ограничений личных свобод и действий в повседневной жизни, введения жёстких рамок в отношении реализации других конституционно признанных прав всеми и каждым [4]. При этом предпринятые меры должны быть обоснованы и соразмерны преследуемой цели, то есть охране здоровья.

Введенные ограничения затронули значительный круг основных прав и свобод, в первую очередь – свободу передвижения и проживания в любой части национальной территории (ст. 16), право собираться мирно (ст. 17), свободу выражения мнения (ст. 21), свободу исповедовать религиозные верования (ст. 19), право на забастовку (ст. 40), право на труд (ст. 4), свободу частной хозяйственной инициативы (ст. 41), свободу преподавания и права учебных заведений (ст. 33), право на образование (ст. 34), свободу переписки и всех видов связи (ст. 15).

В Италии были введены одни из самых жёстких ограничений свободы передвижения. Первоначально ограничительные меры затрагивали только отдельные районы страны, наиболее пострадавшие от коронавируса⁹, однако затем их распространили на всю территорию. В определенной степени была воспринята правовая позиция Конституционного суда Италии, согласно которой предотвращение распространения инфекционных болезней необходимым образом требует принятия однородных мер на всей территории страны (решение № 5 от 15 января 2018 г.)¹⁰. Содержание ограничительных мер также постоянно расширялось.

В соответствии с декретом-законом от 23 февраля 2020 г. № 6¹¹ в тех коммунах и районах, где имелось хотя бы одно лицо с позитивным

анализом и неизвестным источником передачи вируса, лица, происходившие из затронутых инфекцией районов, либо случаи невыздоровления, компетентные органы власти были призваны принимать любые пропорциональные и адекватные меры сдерживания и управления развитием эпидемической ситуации в целях предотвращения распространения коронавируса (ч. 1 ст. 1). В частности, они могли вводить запрет на въезд и выезд из коммуны или района (п. «а», «б» ч. 2 ст. 1). Ограничительные меры могли вводиться посредством принятия декретов Председателя Совета министров по предложению министра здравоохранения, заслушав министра внутренних дел, министра обороны, министра экономики и финансов и других министров, обладающих компетенцией по соответствующему вопросу, а также председателей заинтересованных областей, если ограничения касаются одной или нескольких областей, или председателя конференции областей, если речь идет о территории страны в целом (ч. 1 ст. 3). В целях предотвращения распространения эпидемии компетентные органы власти могли принимать и иные меры, связанные со сдерживанием и управлением эпидемией, выходящие за рамки предусмотренных в ч. 1 ст. 1 случаев (ст. 2).

Председатель Совета министров издал ряд декретов, в которых уточнялись территориальные рамки действия и характер ограничительных мер. 1 марта действие запрета 2020 г. было распространено на 10 коммун области Ломбардия и одну коммуну области Венето (п. «а», «б» ч. 2 ст. 1, Приложение 1 декрета Председателя Совета министров)¹². 8 марта 2020 г. на всей территории области Ломбардия и 14 провинций других областей были запрещены любые перемещения физических лиц внутри административно-территориальных единиц и за их пределы, за исключением перемещений, связанных с производственной необходимостью, состоянием здоровья и безотлагательной ситуацией. При этом людям было разрешено возвращаться в места постоянного жительства или пребывания (п. «а» ч. 1 ст. 1 декрета Председателя Совета министров)¹³. В тот же день был издан ещё один декрет, распространивший эти меры на всю территорию страны (ч. 1 ст. 1)¹⁴. 22 марта 2020 г. физическим лицам запретили использовать общественный или частный транспорт для перемещения за пределы коммуны пребывания, за исключением случаев, связанных с доказан-

(ч. 1 ст. 3). Департамент гражданской защиты – структурное подразделение Бюро Совета министров, созданное в 1982 г. в качестве центра мобилизации и координации всех общенациональных ресурсов, пригодных для оказания помощи населению в случае серьёзных чрезвычайных ситуаций. См.: Protezione civile [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.protezionecivile.gov.it/dipartimento> (дата обращения: 11.06.2020).

⁹ В числе наиболее пострадавших оказались северные области (Ломбардия, Венето, Пьемонт, Эмилия-Романья, Лигурия).

¹⁰ Corte Costituzionale. Sentenza n. 5 del 18 gennaio 2018. Para 7.2.2 [Электронный ресурс] // Сайт «Consulta Online». – URL: <http://www.giurcost.org/decisioni/2018/0005s-18.html> (дата обращения: 17.05.2020).

¹¹ Decreto-Legge 23 febbraio 2020, n. 6. Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 // G.U. n. 45 del 23/02/2020.

¹² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 marzo 2020. Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 // G.U. n. 52 del 1-3-2020.

¹³ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020. Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 // G.U. n. 59 del 8-3-2020.

¹⁴ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020 recante nuove misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus COVID-19 sull'intero territorio nazionale // G.U. n. 62 del 9-3-2020.

ной производственной необходимостью, состоянием здоровья, безотлагательной ситуацией. Была отменена возможность возвращаться в места постоянного жительства или пребывания (п. «b» ч. 1 ст. 1 декрета Председателя Совета министров)¹⁵.

Соответствующие меры были скорректированы декретом-законом от 25 марта 2020 г. № 19¹⁶, в соответствии с которым в целях сдерживания и противодействия опасности для здоровья, связанной с распространением вируса COVID-19, на определённой части или на всей территории страны до 31 июля 2020 г. могли вводиться на срок не более 30 дней с возможностью продления или изменения предусмотренные в данном акте меры, которые могли усиливаться или ослабляться в зависимости от развития эпидемиологической ситуации (ч. 1 ст. 1). Данные меры, в частности, могли предусматривать: ограничение передвижения лиц, в том числе возможности удаления от места пребывания, проживания или жилища, за исключением ограниченных по времени и расстоянию индивидуальных перемещений, обусловленных производственными нуждами, необходимой и безотлагательной ситуацией, состоянием здоровья или другими особыми причинами; закрытие для публики улиц города, парков, игровых площадок, общественных садов и вилл, а также других общественных мест; введение ограничений или запрета на въезд и выезд за пределы коммун, провинций, областей или страны; применение карантина в отношении тех, кто имел непосредственные контакты с лицами с подтверждённым диагнозом инфекционного вирусного заболевания или кто приехал из-за границы; абсолютный запрет покидать собственное жилище для лиц, на которых распространяется карантин в связи с положительным анализом на наличие вируса (п. «a»–«e» ч. 2 ст. 1).

В итальянской литературе отмечалось, что чрезвычайное положение 2020 г. имело чётко выраженную специфику: оно вводилось на длительный срок, распространялось, начиная с марта месяца, на всю территорию страны, предусматривало такое полное «закрытие» страны, какое никогда не вводилось в Италии, при этом были существенно ограничены возможности осуществления судебного контроля за применением ограничительных мер [5].

Соблюдение принципа законности и иерархии источников права

В результате введения чрезвычайного положения Правительство сосредоточило в своих руках существенный объём полномочий, поскольку урегулирование ситуации осуществлялось либо

актами делегированного законодательства (декреты-законы), либо декретами Председателя Совета министров или отдельных министров. Как отмечалось в литературе, в условиях демократического строя в такой ситуации необходимо, чтобы и другие высшие органы власти имели возможность вмешательства и осуществления контроля: Президент – осуществлять полномочия гаранта, Парламент – получать полную информацию о деятельности правительства и высказывать свою позицию в отношении предпринятых мер. Поскольку Парламент является одним из важнейших институтов демократии, то он не может быть ослаблен или прекратить свою деятельность даже в условиях пандемии [6, р. 120–121].

По общему правилу права и свободы человека могут быть ограничены только на основании закона (см., например, ч. 2 ст. 13, ч. 5 ст. 21 Конституции). Такой подход объясняется рядом причин: закон – это акт Парламента, единственного органа, избираемого непосредственно гражданами, выражающего суверенитет народа и наделенного полномочиями, связанными с представительством нации; законодательный процесс носит открытый характер и осуществляется под контролем общественного мнения; в палатах Парламента есть представители оппозиции, которые имеют возможность высказывать свою позицию; закон может быть оспорен в органе конституционного контроля – Конституционном суде, являющемся верховным гарантом соблюдения Конституции; 500 тысяч избирателей могут потребовать проведения референдума для полной или частичной отмены положений закона, что является инструментом народного политического контроля за деятельностью представительного органа [7, р. 49].

Вместе с тем в необходимых и безотлагательных случаях Правительство может под свою ответственность издавать акты делегированного законодательства – декреты-законы, коллегиальные решения Совета министров, оформленные в виде декретов Президента Республики (ст. 77, ч. 5 ст. 87 Конституции). В соответствии с итальянской доктриной Президент Республики не может вернуть декреты-законы, одобренные Советом министров, с учётом особой ответственности правительства в отношении данных актов и срочности процедуры их принятия [8, р. 147].

В преамбуле декрета-закона указываются обстоятельства, обусловившие его принятие, и исходные данные решения Совета министров. Содержание декрета не может выходить за рамки предмета регулирования, указанного в его названии. До ратификации декреты-законы рассматриваются как временные положения, наделёемые силой закона (ч. 2 ст. 76). Они утрачивают силу с момента издания, если не получают законодательного утверждения в течение шестидесяти дней после опубликования (ч. 3 ст. 76)¹⁷.

Правительство безотлагательно представляет декрет-закон для последующего ут-

¹⁵ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 marzo 2020. Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabile sull'intero territorio nazionale // G.U. n. 76 del 22-3-2020

¹⁶ Decreto-Legge 25 marzo 2020, n. 19. Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 // G.U. n. 79 del 25/03/2020.

¹⁷ Конституционный суд в решении № 360 1996 г. отметил, что конституционное регулирование квалифици-

верждения в палаты, которые, даже если они распущены, специально созываются и собираются на заседание в течение пяти дней. В ходе рассмотрения Парламент может внести любые изменения в представленный правительством текст. Поправки, внесённые в текст декрета-закона, вступают в силу на следующий день после принятия закона об утверждении декрета. В государственном вестнике «Газетта Уффичиале» публикуется информация об отказе в одобрении, частичном одобрении либо прекращении действия декрета-закона в связи с истечением установленного срока.

По мнению экспертов [9, р. 7], в действующем итальянском праве отсутствуют адекватные правовые средства для нормативного регулирования чрезвычайной ситуации. В последние десятилетия Правительство использует издание декретов-законов не в предусмотренных Конституцией целях¹⁸, а в рамках законодательства о гражданской защите. В процессе противодействия стихийным бедствиям в соответствии с предписаниями Кодекса гражданской защиты ключевую роль играют акты вторичного уровня – административные акты Председателя Совета министров, председателей областей, синдиков коммун как территориальных органов власти в сфере гражданской защиты. Ситуация с COVID-19 предоставляла хорошую возможность для использования декретов-законов в соответствии с их конституционным назначением, однако это предполагало бы осуществление контроля парламента за нормативным регулированием ситуации с противодействием распространению инфекции.

В итальянской литературе широко обсуждался вопрос о допустимости регулирования чрезвычайной ситуации декретами Председателя Совета министров. С одной стороны, декрет позволяет более оперативно и гибко реагировать на ситуацию, и при сильной позиции политических партий даже в условиях чрезвычайной ситуации председатель Правительства может работать в тесном контакте с их представителями [10]. С другой стороны, это акт главы Правительства, на который не распространяется контроль парламента, Президента страны, на него нельзя подать жалобу в Конституционный суд, рассматривающий конституционные споры только в отношении законов или актов, имеющих силу закона [7, р. 47].

рует установленный шестидесятидневный срок действия безотлагательных декретов как тот предел, который невозможно преодолеть и который – собственно, в силу уважения предписания о наделении палат обычными законодательными полномочиями – не может быть нарушен или обойдён косвенным образом.

¹⁸ В последние десятилетия данные акты стали использоваться Правительством для реализации наиболее важных элементов своей предвыборной программы, и очень часто утверждение декретов-законов в парламенте стало увязываться с постановкой вопроса о доверии Совету министров.

Декреты Председателя Совета министров стали играть основополагающую роль в управлении чрезвычайной ситуацией, хотя в Законе № 400 от 23 августа 1988 г. о деятельности Правительства и об организации Бюро Совета министров они даже не упоминались. В Кодексе гражданской защиты регламентировалась возможность издания Председателем Совета министров директивных указаний, содержащих основные направления, касающиеся осуществления деятельности по гражданской защите на координационной основе в целях обеспечения единства соответствующих мер с учётом территориальных особенностей (ч. 2 ст. 3).

В условиях чрезвычайной ситуации, связанной с пандемией COVID-19, декретам Председателя Совета министров был придан статус и полномочия, не предусмотренные правовой системой Италии [11, р. 576]. Административным актом стали ограничивать основные права и свободы, устанавливать порядок осуществления декретов-законов и их уточнение. Это видоизменяло в определённой степени и статус главы Правительства, который фактически наделялся полномочиями по принятию ключевых решений под свою ответственность в чрезвычайной ситуации [12, р. 139].

В определённой степени вопрос был урегулирован после принятия декрета-закона от 25 марта 2020 г. № 19, в котором были внесены коррективы в порядок разработки и принятия декретов Председателя Совета министров. В частности, предусматривалось, что соответствующие акты должны приниматься после заслушивания мнения научно-технического комитета, формируемого руководителем Департамента гражданской защиты (ч. 2 ст. 2). Они подлежат предварительному контролю Счётной палаты, но в течение времени его осуществления считаются временно действующими и подлежащими исполнению (ч. 4 ст. 2). Декреты Председателя Совета министров публикуются в официальном вестнике «Газетта Уффичиале» и передаются в палаты Парламента на следующий день после их опубликования. Председатель Совета министров или по его поручению один из министров раз в 15 дней информируют палаты о предпринятых мерах (п. 5 ст. 2).

Заключение

Председатель Конституционного суда Итальянской Республики М. Картабья отмечала, что страна противостояла различным чрезвычайным ситуациям и кризисам, ни разу не прибегнув к приостановлению или отмене конституционного устройства, находя в рамках этого устройства инструменты, позволяющие использовать конституционные принципы с учётом имеющихся возможностей. По её мнению, необходимость, пропорциональность, поиск баланса, возможность рассмотрения в судебном порядке, временный характер мер – вот те критерии, которые в соответствии с конституционной судебной практикой позволяют в любые времена осуществлять на систематической и не-

фрагментарной основе охрану основных прав, гарантированных Конституцией, и вводить необходимые ограничения¹⁹.

Итальянские авторы обращают внимание на то, что пандемия COVID-19 продемонстрировала, с одной стороны, способность органов публичной власти противостоять чрезвычайной ситуации не только в санитарно-техническом, но и в социально-политическом плане. С другой стороны, эта ситуация создала условия для ослабления конституционного контроля за осуществлением власти и открыла дорогу для авторитарных тенденций, вступающих в противоречие с демократическими принципами Конституции [12, р. 131].

В какой-то степени Парламент страны сам упустил инициативу, поскольку в течение месяца после объявления чрезвычайного положения не проявлял какой-либо активности ни в политическом, ни в правовом плане. В отличие от других европейских парламентов, он не адаптировал свою деятельность к новым условиям и не ввёл удалённый режим работы. Фактически он возобновил свою деятельность только в связи с необходимостью одобрения декретов-законов.

¹⁹ Cartabia M. Presidente della Corte costituzionale. L'Attività della Corte Costituzionale nel 2019 [Электронный ресурс] // Сайт «Corte costituzionale». – URL: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf (дата обращения: 24.07.2020).

Проблема усугублялась ещё и тем, что вопросы здравоохранения в соответствии с разграничением компетенции между государством и областями относятся к сфере конкурирующей компетенции (ч. 3 ст. 117). Пандемия COVID-19 оказала различное воздействие на регионы страны, наиболее пострадавшие области требовали от Правительства предоставления им большей самостоятельности для урегулирования ситуации. Выбор конференции председателей областей в качестве координационного органа территориальных коллективов оказался не совсем удачным, поскольку эта структура ранее практически не собиралась на заседания. Все это приводило к слабой координации действий государства и областей в нормотворческой сфере, порождало увеличение числа обращений в административные трибуналы по вопросам толкования нормативных предписаний государства и областей, подрывало доверие между органами власти и оказывало негативное воздействие на соблюдение принципов лояльного сотрудничества, субсидиарности и пропорциональности в их взаимоотношениях [9, р. 10]. Таким образом, пандемия коронавируса обнажила системные проблемы во взаимоотношениях органов государственной власти как на горизонтальном, так и на вертикальном уровне, выявила необходимость более чёткого следования конституционным предписаниям в сфере нормотворчества.

Список литературы / References

1. *Groppi T.* Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale // Consulta online. Revista telematica. – 2020. – Fasc. 1. – P. 192–196.
2. *Tripodina C.* La Costituzione al tempo del coronavirus // Costituzionalismo.it. – 2020. – Fasc. 1. – P. 78–88.
3. *Blando G.* Libertà religiosa e libertà di culto ai tempi di Covid-19: una questione di bilanciamento [Электронный ресурс] // Сайт «Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo». – URL: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=42267> (дата обращения: 17.04.2020).
4. *Nocelli M.* La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute [Электронный ресурс] // Сайт «Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo». – URL: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41239> (дата обращения: 17.05.2020).
5. *Cintioli F.* Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020) [Электронный ресурс] // Сайт «Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo». – 2020. – n. 10. – URL: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41781> (дата обращения: 17.05.2020).
6. *Algotino A.* Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione // Associazione Italiana dei costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualità costituzionale. – 2020. – Fasc. 3. – P. 116–125.
7. *Brunelli G.* Democrazia e tutela dei diritti fondamentale ai tempi del coronavirus // Diritto virale. Collana dei Ricercatori del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara. – Vol. 1. Pandemia e mutazioni del diritto. – Ferrara: Università degli Studi di Ferrara. Dipartimento di Giurisprudenza, 2020. – P. 46–52.
8. Manuale di diritto pubblico. A cura di G. Amato e A. Barbera con la collaborazione di C. Fusaro / 4 ed. – Bologna: il Mulino, 1994.
9. *Clementi F.* Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili // Associazione Italiana dei costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualità costituzionale. – 2020. – Fasc. 3. – P. 1–15.
10. *Caravita B.* L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana [Электронный ресурс] // Сайт «Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo». – 2020. – n. 6. – URL: <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=548> (дата обращения: 17.05.2020).
11. *Lucarelli A.* Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria // Associazione Italiana dei costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualità costituzionale. – 2020. – Fasc. 2. – P. 558–583.
12. *Sorrentino F.* Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus // Costituzionalismo.it. – 2020. – Fasc. 1. – P. 130–139.