

СПЕЦИФИКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19: ОПЫТ ИТАЛИИ

© 2021 г. Т. А. Васильева

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: tan-vas@mail.ru

Поступила в редакцию 31.05.2021 г.

Аннотация. Анализ практики функционирования парламента Италии в условиях пандемии COVID-19 позволил выявить правовые инструменты, при помощи которых представительному органу удалось адаптироваться к новым условиям и обеспечить осуществление парламентских процедур без внесения изменений в регламенты палат, рассмотреть, какое воздействие режим длящейся чрезвычайной ситуации и локдаун оказали на реализацию законодательных и контрольных полномочий парламента, показать, какие подходы предлагаются в доктрине для решения выявленных проблем.

Ключевые слова: парламент, парламентская процедура, дистанционные формы работы, правительство, пандемия COVID-19, чрезвычайная ситуация, Италия.

Цитирование: Васильева Т.А. Специфика осуществления парламентских полномочий в условиях пандемии COVID-19: опыт Италии // Государство и право. 2021. № 9. С. 138–147.

DOI: 10.31857/S102694520016736-0

PARLIAMENTARY ACTIVITY UNDER THE COVID-19 EMERGENCY: THE ITALIAN EXPERIENCE

© 2021 Т. А. Vasilieva

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: tan-vas@mail.ru

Received 31.05.2021

Annotation. The analysis of the practice of the functioning of the Italian Parliament in the context of the COVID-19 pandemic has made it possible to identify the legal instruments by which the representative body managed to adapt to the new conditions and ensure the implementation of parliamentary procedures without making changes to the Standing Orders of the Chambers, to consider the impact of the continuing emergency regime and lockdown on the implementation of the legislative and oversight of the executive functions of the Parliament, to show what approaches are proposed in the doctrine to solve the identified problems.

Key words: parliament, parliamentary procedure, remote forms of work, government, COVID-19 pandemic, emergency, Italy.

For citation: Vasilieva, T.A. (2021). Parliamentary activity under the COVID-19 emergency: the Italian experience // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 138–147.

Введение

По мнению экспертов, пандемия привнесла всеобщее пренебрежение к надлежащему конституционному порядку¹. В наибольшей степени она затронула парламенты, позиции которых были существенно ослаблены. С одной стороны, в чрезвычайной ситуации неизбежна концентрация власти в руках правительства. В силу этого существенно сужаются рамки участия парламента в процессе принятий решений, а также свобода маневра, поскольку законодательные полномочия фактически сводятся к ратификации проектов органов исполнительной власти². С другой стороны, существуют объективные сложности, связанные с организацией работы парламента в условиях локдауна и социального дистанцирования, роста числа заболевших. Это касается возможности проезда депутатов из областей (регионов) к месту нахождения представительного органа; организации заседаний с соблюдением мер предосторожности, исключающих взаимное заражение членов парламента; обеспечения кворума, необходимого для вынесения решений на законных основаниях, и адекватного представительства партийных фракций; принятия решений в соответствии с парламентскими процедурами, предполагающими широкое обсуждение и участие значительного числа депутатов.

Представительным органам различных государств пришлось оперативно адаптироваться к изменившейся ситуации, внедрять новые технологии и практики для осуществления парламентских процедур. Хотя большинство стран применяло сходные подходы (сокращение числа заседаний, снижение кворума для их проведения, ограничение круга рассматриваемых вопросов, применение дистанционных форм работы), в деятельности национальных парламентах сохранялась определенная специфика, обусловленная как правовыми традициями, так и особенностями эпидемиологической ситуации конкретного государства. Рассмотрение национальных ответов на универсальные вызовы представляет интерес для выявления позитивной практики, оригинальных решений универсальных проблем, которые вынуждены были решать представительные учреждения во всем мире. И в этом плане интересен опыт Италии — первого европейского государства, столкнувшегося с пандемией коронавируса, где 31 января 2020 г.³ было

введено чрезвычайное положение, которое действует до сих пор⁴.

Обеспечение функционирования парламента в условиях чрезвычайной ситуации

В начале пандемии парламента Италии повел себя достаточно пассивно, собравшись на первое заседание только для рассмотрения первого декрета-закона, связанного с COVID-19⁵. В итальянской литературе писали о маргинализации парламента в условиях чрезвычайной ситуации⁶, о временном «приостановлении» действия конституционных положений, резервирующих за представительным органом центральную роль в сфере регламентации прав и свобод человека и их ограничения⁷, о том, что парламента не занимает более центральное место в системе правления страной⁸. Парламент даже называли «великим отсутствующим», поскольку в начальный период пандемии 91,5% нормативных

⁴ Чрезвычайное положение продлевалось неоднократно, последний раз — 21 апреля 2021 г. на период до 31 июля 2021 (см.: *Delibera del Consiglio dei Ministri 21 aprile 2021. Proroga dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili* // G.U. n. 103 del 30 aprile 2021).

⁵ В соответствии со ст. 77 Конституции Италии принимаемые правительством под свою ответственность в чрезвычайных случаях необходимости и срочности акты, имеющие силу закона, в тот же день представляются в палаты для преобразования в закон. Они утрачивают силу с момента издания, если не будут преобразованы в течение 60 дней после их опубликования. Первый Декрет-закон, регламентирующий вопросы, связанные с пандемией, от 23.02.2020 г. № 6 (см.: *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 febbraio 2020) был преобразован в Закон от 05.03.2020 г. № 13 (см.: *Legge 5 marzo 2020, n. 13. Conversione in legge, con modificazioni, 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. 61 del 9 marzo 2020).

⁶ См.: *Ciolfi I., Luciani M.* The Italian Parliament and the pandemic: its difficulties in maintaining its centrality towards the government and the regions have been confirmed. // *The impact on the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe. Under the direction of E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde*. P. 62. Robert Schuman Foundation. The Research and Studies Centre on Europe. URL: <https://www.robert-schuman.eu/en/bookshop/0259-the-impact-of-the-health-crisis-on-the-functioning-of-parliaments> (дата обращения: 17.05.2021).

⁷ См.: *Roberti I.* Informativa parlamentare al tempo del COVID-19 // *Oltre la Pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19* / A cura di G. Palmieri. Napoli, 2020. Vol. II. P. 984.

⁸ См.: *Azzariti G.* Appunto per l'audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali "Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata" — giovedì 12 novembre 2020 // *Associazione Italiana dei costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualità costituzionale*. 2021. Fasc. 2. P. 8.

¹ См.: *Cormacain R., Bar-Siman-Tov I.* Legislatures in the Time of Covid-19 // *The Theory and Practice of Legislature*. 2020. Vol. 8. No. 1–2. P. 8.

² См.: *Griglio E.* Parliamentary Oversight under the Covid-19 Emergency: Striving against Executive Dominance // *Ibid.* P. 50.

³ См.: *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 trasmissibili* // G.U. n. 26 del 1 febbraio 2020.

правовых актов, связанных с COVID-19, были приняты без его участия⁹.

В определенной степени бездействие парламента было вызвано объективными причинами. В первую очередь необходимо было решить вопрос о том, как продолжить работу представительного органа в условиях ограничения свободы передвижения, абсолютного запрета на свободу собраний при наличии заболевших и инфицированных депутатов с соблюдением требований Конституции Италии. В соответствии с учредительным актом решения каждой палаты и парламента в целом действительны лишь при наличии большинства членов и должны приниматься большинством голосов присутствующих, кроме случаев, требующих квалифицированное большинство (ч. 3 ст. 64). Согласно итальянской доктрине данное положение направлено на обеспечение прав как парламентского меньшинства, так и большинства. Установление определенного числа голосов для признания действительности решения палаты обеспечивает не только представительность коллегии, выносящей соответствующее решение, но и является конституционным выражением принципа большинства¹⁰.

Наличие в одном здании значительного числа членов палаты¹¹ и сотрудников аппарата¹² обусловило необходимость переосмысления порядка осуществления парламентских процедур, соблюдения

традиционных принципов и гарантий прав депутатов, в т.ч. публичности их деятельности¹³.

9 и 10 марта 2020 г. в Сенате и Палате депутатов состоялись заседания председателей партийных групп¹⁴, на которых было достигнуто соглашение о сокращении числа пленарных заседаний, присутствии на них 55% членов палаты (350 депутатов и 161 сенатор)¹⁵ при условии пропорционального распределения мест между партийными группами¹⁶, рассмотрении только неотложных актов, в первую очередь законов об утверждении декретов-законов, вопросов и интерpellаций к Правительству Италии, предполагающих безотлагательный ответ.

Постоянные комиссии должны были собирать исключительно для рассмотрения мер, связанных с чрезвычайной ситуацией в сфере здравоохранения и экономики, заслушивания профильных министров, осуществления контроля и выражения мнений в отношении актов Правительства Италии. При этом все поправки должны были рассматриваться в комиссиях, а не на пленарных заседаниях. Заседания комиссий стали проводить в просторных помещениях, и их работа стала программироваться таким образом, чтобы осуществлять необходимую санитарную обработку между заседаниями. 31 марта 2020 г. Джунта по регламенту Палаты депутатов приняла решение о возможности осуществления в экспериментальном порядке заседаний постоянных комиссий в режиме видеоконференции, если на них не заслушиваются отчеты и присутствует председатель или заместитель председателя комиссии. С таким предложением обращались ранее

⁹ См.: Coronavirus, il parlamento è grande assente // Openpolis. URL: <https://www.openpolis.it/coronavirus-il-parlamento-e-il-grande-assente/> (дата обращения: 28.02.2021). Несмотря на усиление координации в деятельности парламента и правительства, статистические показатели оставались неизменными: к январю 2021 г. парламент участвовал в принятии 12 из 400 актов (менее 3%), направленных на борьбу с кризисом (см.: Pro e contro. I rischi e le opportunità della democrazia da remoto in Europa // Linkiesta. European data journalism network di Openpolis. 14 gennaio 2021. URL: <https://www.linkiesta.it/2021/01/democrazia-da-remoto-europa/> (дата обращения: 27.05.2021)).

¹⁰ См.: Scaccia G., Carbone A. Funzionalità del Parlamento e modalità del voto nell'emergenza // Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna. 2020. Fasc. 3. P. 124.

¹¹ 630 депутатов и 315 сенаторов. В соответствии с Конституционным законом от 19.10.2020 г. № 1 «Об изменении положений ст. 56, 57 и 59 Конституции по вопросу о сокращении числа членов парламента» (см.: Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n.1. Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari // G.U. n. 261 del 21 ottobre 2020) численность депутатов и сенаторов была сокращена на треть, но это требование не распространяется на действующую легислатуру.

¹² Аппарат палат — 1139 человек в Палате депутатов и 610 в Сенате (см.: Marsocci P. Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid // Liber Amicorum per Pascuale Cconstanzo. Diritto costituzionale in trasformazione. Vol. II. Il diritto pubblico della pandemia. Collana di studi di Consulta OnLine. Genova, 2020. P. 139).

¹³ См.: Lupo N. Perchè non è l'art. 64 Cost. A impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perchè ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari // Associazione Italiana dei costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualità costituzionale. 2020. Fasc. III. P. 31–32.

¹⁴ Принятие данного решения политическим органом свидетельствует, по мнению итальянских авторов, об усилении его влияния и расширении полномочий (см.: Stegher G. In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19 // Nomos. Le attualità nel diritto. Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale. 2020. No. 1. URL: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/05/Stegher-1-2020-D-coronavirus-rev.pdf> (дата обращения: 15.05.2021)).

¹⁵ Однако данное соглашение действовало только в марте, в самой тяжелой фазе кризиса.

¹⁶ Председатель Сената на открытии заседания 10.03.2020 г. объявил, что каждая партийная группа может быть представлена не более чем шестью сенаторами, за исключением случаев голосования. В период пандемии предусматривался особый порядок поименного голосования: депутатов в алфавитном порядке приглашали в зал заседаний к определенному времени, чтобы они могли выразить волеизъявление (см.: Biondi F., Villasci P. Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico" // federalismi. it Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo. 2020. Fasc. 18. P. 29, 30).

председатели комиссий по финансам (20 марта), транспорту (27 марта) и культуре (30 марта)¹⁷.

Следует отметить, что решения, связанные с организацией работы палаты, принимались в дальнейшем Джунтой по регламенту в Палате депутатов, а в Сенате эти вопросы по-прежнему решал политический орган — конференция руководителей парламентских групп.

По мнению К. Фузаро, ординарного профессора парламентского права Университета Флоренции, для надлежащего функционирования представительного органа и уважения воли избирателей в условиях пандемии палаты парламента должны были ограничить свою деятельность рассмотрением наиболее важных вопросов, уделив максимальное внимание контролю за борьбой с коронавирусом, использовать профильные парламентские комиссии для рассмотрения проектов законов об утверждении декретов-законов, проводить в очном режиме редкие заседания с ограниченным числом участников, отдавая предпочтение заседаниям в удаленном режиме, проводя в необходимых случаях голосования при условии обеспечения гарантий личного и тайного волеизъявления¹⁸.

Депутат от Демократической партии С. Чекканти, являющийся профессором сравнительного публичного права, одним из первых выдвинул предложение о проведении заседаний палаты в режиме видеоконференции¹⁹. Впоследствии это предложение было сформулировано в качестве поправки к Регламенту, которую внесли 10 октября 2020 г. более 100 депутатов в виде дополнительной статьи 48-ter²⁰, предоставляющей возможность депутатам в соответствии с решением Бюро палаты при наличии особых обстоятельств,

препятствующих осуществлению парламентских полномочий, участвовать в заседаниях палаты, Джунт и комиссий и осуществлять голосование в удаленном режиме в соответствии с процедурой, обеспечивающей индивидуализацию, свободу и безопасность голосования²¹.

Руководство палаты, однако, пошло по пути расширительного толкования положений Регламента, согласно которым при установлении кворума присутствующими на заседании Палаты депутатов считаются лица, «находящиеся в командировке», то есть отсутствующие на заседании в связи с исполнением обязанностей члена палаты, а также министры, являющиеся депутатами, которые не могут присутствовать на заседании в связи с исполнением должностных обязанностей (п. 2 ст. 46)²². Из-за проблем с обеспечением кворума 6 октября 2020 г. Джунта по регламенту приняла решение о распространении данного режима и на тех депутатов, в отношении которых санитарные власти приняли решение об ограничении свободы передвижения в целях охраны общественного здоровья и сдерживания распространения инфекции. В частности, речь шла о депутатах, находящихся на карантине после сдачи положительного теста на COVID-19; членах парламента, к которым применяются карантинные меры предосторожности в связи непосредственными контактами с инфицированными лицами либо меры санитарного надзора и изоляции в предусмотренных законодательством случаях; депутатах, ожидающих результатов теста²³, а также проживающих в тех районах,

¹⁷ См.: Giunta per il Regolamento. Comunicazione del Presidente sulle modalità di svolgimento dei lavori delle Commissioni nel periodo dell'emergenza derivante dalla diffusione del virus Covid-19. Martedì 31 marzo 2020 // Camera dei deputati. XVIII Legislatura. Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari. URL: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/html/2020/03/31/15/comunic.htm#data.20200331.com15.bollettino.sede00010.tit00010.int00010> (дата обращения: 11.03.2021).

¹⁸ См.: Fusaro C. Le Camere nell'emergenza della pandemia. Quaderno Fondazione PER. 2020. No. 5. // PER. Progresso. Europa. Riforme. 18 marzo 2020. URL: <https://perfondazione.eu/le-camere-nellemergenza-della-pandemia/> (дата обращения: 12.03.2021).

¹⁹ Следует отметить, что данный вопрос поднимался и во время XVI legislatury, но был отклонен на заседании Бюро Палаты депутатов 2 августа 2011 г. как противоречащий важнейшим характеристикам деятельности палаты (см.: Stegheer G. Op. cit.).

²⁰ См.: Lo stampato aggiornato della proposta di riforma regolamentare per il Parlamento a distanza con le 116 firme // Stefano Ceccanti. Posted 6 ottobre 2020. URL: <https://stefanoceccanti.it/lo-stampato-della-proposta-di-riforma-regolamentare-per-il-parlamento-a-distanza-con-le-104-firme/> (дата обращения: 12.03.2021).

²¹ Впервые с просьбой об участии в заседании в удаленном режиме обратился 04.03.2020 г. депутат Г. Гвидези, входящий в парламентскую группу «Лига — премьер Салвини», который живет в Ломбардии в коммуне Кодоньо, где в феврале были введены ограничения на выезд из коммуны. Однако его просьба была отклонена со ссылкой на положения ст. 64 Конституции Италии.

²² См.: Il Regolamento della Camera // Camera dei deputati. URL: <https://www.camera.it/leg18/437?conoscerelacamera=237> (дата обращения: 01.03.2021). Данный институт, введенный в Регламент палаты в ходе реформы 1971 г., обусловлен профессиональными обязанностями, а не личными обстоятельствами (болезнь, семейные проблемы и т.д.) депутата (см. подпр.: Pisicchio P. Pandemia da Covid-19 e Assemblee Parlamentari, tra contagi, congedi e missioni. Paper. 21 ottobre 2020 // federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo). URL: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44304> (дата обращения: 26.04.2021)). В верхней палате предусмотрены иные подходы. Согласно Регламенту сенаторы, отсутствующие по аналогичным основаниям, не рассматриваются как присутствующие на заседании (п. 2 ст. 101) (см.: Il Regolamento del Senato // Senato. URL: <https://www.senato.it/1043> (дата обращения: 01.03.2021)).

²³ См.: Giunta per il Regolamento. Martedì 6 ottobre 2020 // Camera dei deputati. URL: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2020/10/06/leg.18.bol0447.data20201006.com15.pdf> (дата обращения: 01.03.2021).

где был введен локдаун и предусмотрены жесткие ограничения свободы передвижения²⁴.

В отношении возможности голосования в удаленном режиме²⁵ позиции ученых и политических деятелей разделились. Так, министр по взаимоотношениям с парламентом в правительстве Дж. Конти Ф. Д'Инка полагал, что дистанционное голосование можно применять лишь в исключительных случаях, когда требуется одобрение абсолютного большинства членов палаты²⁶, им могут воспользоваться депутаты, которые не могут присутствовать на заседании в связи с болезнью или карантинном. В свою очередь, инициатор поправки в Регламент депутат С. Чекканти считал, что Конституцию Италии не следует истолковывать исходя из ситуации, существовавшей в период ее разработки. Положения ст. 64 требуют присутствия членов парламента, и для этого необходимо использовать все доступные способы. Если в период разработки Конституции Италии не было телекоммуникационных каналов связи, это не значит, что их нельзя использовать сегодня²⁷. Такой же позиции придерживался и известный итальянский конституционалист Э. Кели, отмечая, что в 2020 г. присутствие депутатов можно обеспечивать и посредством Интернета. В свою очередь, председатель Конституционного суда Итальянской Республики в отставке Ч. Мирателли полагал, что парламент — это не только место для голосования, но и институт, где сопоставляются позиции и ведется диалог, что вряд ли достижимо посредством телеконференции²⁸.

По мнению одних экспертов, удаленное голосование на заседаниях палаты — это инструмент, направленный на защиту представительной демократии, поскольку технологии не предполагают упразднение представительства, а наоборот,

оказывают содействие в осуществлении соответствующих полномочий²⁹. Другие эксперты выражали сомнения в отношении возможности обеспечения в условиях удаленного режима конституционных прерогатив членов парламента — выражения собственного мнения, права вносить предложения, участвовать в свободном, равном, личном и тайном голосовании³⁰, полноценных парламентских дебатах, осуществлять поиск компромисса³¹.

Следует отметить, что вопрос о введении дистанционного голосования в итальянском парламенте еще только обсуждается, а проведение заседаний органов местного самоуправления в режиме видеоконференции в период чрезвычайной ситуации уже признано допустимым — ст. 73 Декрета-закона от 17 марта 2020 г. № 18³².

Получение информации о действиях правительства и определение ориентиров соответствующей деятельности

В первую фазу борьбы с пандемией не было налажено информирование парламента о действиях, которые планирует предпринимать правительство в целях борьбы с распространением коронавируса. Весьма показательно, что министр здравоохранения, выступая 30 января 2020 г. в рамках процедуры «безотлагательного информирования» (*informativa "urgente"*)³³ в палатах парламента, не уведомил их о введении 31 января 2020 г. чрезвычайного положения. Председатель Совета министров Италии выступил перед депутатами через 54 дня после его объявления, хотя в течение всего этого периода регулирование кризисной ситуации осуществлялось преимущественно декретами Председателя Совета министров Италии — административными актами,

²⁴ В ряде регионов председатели областей ввели обязательный 14-дневный карантин для всех лиц, въезжающих на их территорию (см.: *Pisicchio P.* Op. cit.).

²⁵ Данная проблема обсуждалась в итальянской юридической литературе и ранее, но преимущественно в связи с голосованием на парламентских и административных выборах. Однако в условиях пандемии она приобрела прикладное значение в контексте принятия решений на заседаниях палат парламента и их органов (см.: *Scaccia G., Carboni A.* Op. cit. P. 121, 122).

²⁶ В качестве примера можно привести положения ч. 6 ст. 81 Конституции, согласно которой закон о бюджете, основные правила и критерии, принимаемые в целях обеспечения баланса между доходами и расходами и устойчивости государственного долга должны быть одобрены абсолютным большинством голосов членов обеих палат парламента.

²⁷ См.: *Onorevoli in quarantena e voto a distanza: il Parlamento nell'era coronavirus* // *Pagella politica*. URL: <https://pagellapolitica.it/blog/show/801/onorevoli-in-quarantena-e-voto-a-di-stanza-il-parlamento-nellera-coronavirus> (дата обращения: 12.02.2021).

²⁸ См.: *Il Messaggero*. 2020, 23 Marzo.

²⁹ См.: *Clementi F.* Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problem, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus) *Una prima introduzione* // *federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*. 2020. Fasc. 6. P. 221.

³⁰ См.: *Marsocci P.* Op. cit. P. 142.

³¹ См.: *Ciolfi I., Luciani M.* Op. cit. P. 65.

³² См.: Decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18. Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 // *G.U.* n 70 del 17 marzo 2020.

³³ Данная процедура, сформировавшаяся в парламентской практике в 70–80-х годах, позволяет парламенту своевременно получать информацию о событиях исключительного характера, происходящих в стране, приоритетах правительства и тех мерах, которые оно предпринимает или планирует предпринять для противодействия этим явлениям. Вместе с тем она не предполагает обсуждение или проведение голосования в отношении правительственного заявления (см.: *Roberti I.* *Informativa parlamentare al tempo del COVID-19* // *Oltre la Pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19* // *A cura di G. Palmieri*. Vol. II. Napoli, 2020. P. 989–990).

не подлежащими парламентскому контролю, что вызвало резкую критику в итальянской доктрине³⁴.

Впоследствии удалось исправить ситуацию. В декрете-законе от 25 марта 2020 г. № 19³⁵ было предусмотрено, что Председатель Совета министров Италии или по его поручению один из министров информируют палаты о предпринятых мерах, связанных с изданием декретов главы Правительства Италии, один раз в 15 дней (п. 5 ст. 2). Таким образом, вводилась новая процедура — «чрезвычайное информирование» (*informativa "emergenziale"*), направленная на усиление диалога и сотрудничества между парламентом и правительством. Однако необходимо учитывать, что в рамках данной процедуры тематику и характер предоставляемой информации определяло правительство. После принятия данного акта информирование парламента стало осуществляться на постоянной основе. Так, Председатель Совета министров Италии выступал перед Палатой депутатов 25 марта, 21 и 30 апреля, 21 мая 2020 г., министр здравоохранения — 1 апреля 2020 г., министр труда и социальной политики и министр аграрной политики — 16 апреля 2020 г., министр культурной деятельности, наследия и туризма — 7 мая 2020 г., министр молодежной политики и спорта — 13 мая 2020 г., министр образования — 28 июля и 9 сентября 2020 г.³⁶

Позиции парламента в рамках данной процедуры были усилены в процессе преобразования Декрета-закона, и в Италии стали говорить о «парламентаризации» чрезвычайного информирования³⁷. Согласно Закону от 22 мая 2020 г. № 35³⁸ Председатель Совета министров Италии или уполномоченный им министр должны предварительно сообщить палате суть тех мер, которые правительство намерено предпринять, чтобы была возможность учесть сформулированные палатой ориентиры. И только в силу безотлагательного характера предпринимаемых мер палаты могут быть проинформированы после принятия соответствующих мер

(п/п. 1 ч. 1 ст. 2 Декрета-закона от 25.03.2020 г. № 19). Благодаря данной поправке парламент получил возможность не только получать соответствующую информацию, но и формулировать ориентиры для правительства в форме резолюций палат. Так, например, после того, как Председатель Совета министров Италии проинформировал палаты (28 июля 2020 г. — Сенат, 29 июля 2020 г. — Палату депутатов) о намерении продлить чрезвычайное положение до 31 декабря 2020 г., они указали Правительству Италии на необходимость продления срока только до 15 октября 2020 г., приняв резолюции в идентичной редакции³⁹. Следует отметить, что в соответствии с Кодексом гражданской защиты⁴⁰ участие парламента для продления чрезвычайного положения не требуется (ч. 3 ст. 24).

В соответствии с резолюциями № 6-00151 Палаты депутатов и № 6-00149 Сената, одобренными в связи с выступлением Председателя Совета министров Италии 2 ноября 2020 г., парламент ориентировал Правительство страны учитывать потребности пациентов-хроников и онкологических больных, у которых нет COVID-19, обеспечивая им помощь и реализацию права на здоровье, в т.ч. с использованием телемедицины. В резолюциях № 6-00157 Палаты депутатов и № 6-00149 Сената, принятых в связи с выступлением в парламенте министра здравоохранения 2 декабря 2020 г., правительству было поручено утвердить план вакцинации совместно с областями. Ряд предложений парламента нашли отражение непосредственно в декретах Председателя Совета министров Италии. Так, в ст. 4 декрета Председателя Совета министров Италии от 7 августа 2020 г.⁴¹ учитывалось высказанное в резолюции палат поручение правительству усилить мониторинг лиц, прибывающих из стран, не входящих в зону Шенгена⁴².

Со временем чрезвычайное информирование стало затрагивать не только меры по противодействию COVID-19, но и вопросы, связанные с возобновлением экономической, социальной и профессиональной жизни в Италии в условиях пандемии, учреждения европейских фондов для

³⁴ См., напр.: *Lucarelli A.* Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria // *Associazione Italiana dei costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualità costituzionale.* 2020. Fasc. 2. P. 576; *Sorrentino F.* Riflessioni minime sull' emergenza coronavirus // *Costituzionalismo.it.* 2020. Fasc. 1. P. 139.

³⁵ См.: Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 // *G.U.* n. 79 del 25 marzo 2020.

³⁶ См.: *Mazza R.* La "parlamentarizzazione" dell'emergenza Covid-19 tra norme e prassi // *federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo.* 2021. Fasc. 12. P. 155, 165.

³⁷ См.: *Brunelli G.* Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria // *Associazione Italiana dei costituzionalisti. Rivista AIC.* 2021. Fasc. 1. P. 389.

³⁸ Legge 22 maggio 2020, n. 35. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2020, n.19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 // *G.U.* n.132 del 23 maggio 2020.

³⁹ См.: *Lippoli V.* Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo del pandemia // *Associazione Italiana dei costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualità costituzionale.* 2021. Fasc. 1. P. 273.

⁴⁰ См.: Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. Codice della protezione civile // *G.U.* n. 17 del 22 gennaio 2018.

⁴¹ См.: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 agosto 2020. Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n.33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 // *G.U.* n. 198 del 8 agosto 2020.

⁴² См.: *Mazza R.* Op. cit. P. 163, 165, 158, 159.

восстановления экономики государств — членов Союза (30.04.2020 г., 21.05.2020 г.)⁴³.

Вместе с тем необходимо отметить, что у членов парламента не всегда была реальная возможность сформулировать действенные ориентиры, поскольку соответствующая информация представлялась накануне опубликования или даже после издания акта. Так, меры, предусмотренные в декрете Председателя Совета министров Италии от 7 сентября 2020 г., обсуждались в обеих палатах 2 сентября, предусмотренные в декрете от 18 октября 2020 г. — 21 октября в Сенате и 22 октября в Палате депутатов⁴⁴. Таким образом, хотя и были налажены рабочие контакты между правительством и парламентом, последний мог формулировать ориентиры достаточно общего характера, поскольку отсутствовала возможность более детальной проработки основных ориентиров для Правительства Италии.

Осуществление парламентом законодательных полномочий

Если ориентироваться на статистические данные⁴⁵, то можно прийти к заключению, что после введения чрезвычайного положения Парламент работал не хуже, чем до пандемии. В 2020 г. состоялось 164 заседания Палаты депутатов (2018 г. — 106, 2019 г. — 176), на законодательную деятельность было потрачено 405 час. 22 мин. (2018 г. — 336 час. 6 мин., 2019 г. — 500 час. 23 мин.), на деятельность, связанную с определением основных ориентиров для органов исполнительной власти и контролем за этой деятельностью, — 228 час. 21 мин. (2018 г. — 112 час. 17 мин., 2019 г. — 227 час. 59 мин.). Вместе с тем в содержательном плане деятельность представительного органа претерпела серьезные изменения, в большей степени переориентировавшись на осуществление контроля над актами правительства, чем собственно на законотворчество⁴⁶.

Фактически парламент занимался преобразованием декретов-законов, направленных на борьбу с пандемией, в законы. С конца февраля по середину июля 2020 г. парламент одобрил 33 закона: 17 — о ратификации международных договоров, 15 — о преобразовании декретов-законов и один закон, внесенный депутатами⁴⁷. Таким образом,

повестку дня палат фактически определяло Правительство Италии.

В соответствии с конституционными предписаниями парламент должен утвердить декрет-закон в течение 60 дней, иначе он утрачивает свое действие. Преобразование первого декрета-закона было осуществлено обеими палатами с минимальными изменениями (в него было внесено шесть поправок) в течение 15 дней практически единогласно, поскольку существовал политический консенсус в отношении того, что в декрете-законе определяются основные инструменты борьбы с пандемией. В частности, в соответствии с Декретом-законом от 23 февраля 2020 г. № 6 ограничительные меры могли вводиться путем принятия декретов Председателя Совета министров Италии по предложению министра здравоохранения, заслушав министров внутренних дел, обороны, экономики и финансов, других министров, обладающих компетенцией по соответствующему вопросу, а также председателей заинтересованных областей, если ограничения касались одной или нескольких из них, или председателя конференции областей, если речь шла о территории государства в целом (ч. 1 ст. 3).

Статистика свидетельствует о перегруженности парламента: представительный орган рассмотрел в феврале 2020 г. два декрета-закона, в марте — шесть, в апреле — четыре, в мае — пять, в июне — шесть, в июле — семь декретов-законов. Не случайно в 11 случаях парламент не уложился в установленные сроки⁴⁸. Следует отметить, что некоторые декреты-законы, регулировавшие широкий круг проблем, были весьма объемными: Декрет-закон от 17 марта 2020 г. № 18 «Меры по укреплению Национальной службы здравоохранения и экономической поддержке семей, трудящихся и предприятий, связанные с эпидемиологической чрезвычайной ситуацией COVID-19» содержал 127 статей (после преобразования в закон — 171 статью), Декрет-закон от 19 мая 2020 г. № 34 «Неотложные меры в области здравоохранения, поддержки труда и экономики, а также социальной политики, связанной с эпидемиологической чрезвычайной ситуацией COVID-19»⁴⁹ — 266 статей (после преобразования в закон — 341 статью)⁵⁰. Как правило,

⁴³ См.: *Roberti I.* Op. cit. P. 989.

⁴⁴ См.: Il difficile rapporto tra governo e parlamento sull'adozione dei DPCM. 18 Novembre 2020 // Openpolis. URL: <https://www.openpolis.it/dpcm-lennesima-prova-del-rapporto-difficile-tra-governo-e-parlamento/> (дата обращения: 12.03.2021).

⁴⁵ См.: Attività dell'Assemblea — Numero e durata delle sedute // Parlamento italiano. URL: <https://www.camera.it/leg18/562> (дата обращения: 05.03.2021).

⁴⁶ См.: *Ciulli I., Luciani M.* Op. cit. P. 7.

⁴⁷ См.: Camera dei deputati. XVIII Legislatura. Osservatorio sulla legislazione. La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea.

Rapporto 2019–2020. In collaborazione con il Servizio studi del Senato della Repubblica // Camera dei deputati. URL: <https://www.camera.it/temiap/2020/07/27/OCD177-4493.pdf> (дата обращения: 01.03.2021).

⁴⁸ См.: I numeri del parlamento durante il governo Conte II // Openpolis. 3 febbraio 2021. URL: <https://www.openpolis.it/lattivita-del-parlamento-nel-2020-in-numeri/> (дата обращения: 25.04.2021).

⁴⁹ См.: Decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34. Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 // G.U. n. 128 del 19 maggio 2020.

⁵⁰ При этом ранее содержание декретов-законов никогда не превышало 100 статей.

в декретах-законах содержались положения о необходимости принятия определенных актов для их реализации. Так, Декрет-закон от 19 мая 2020 г. № 34 предусматривал принятие 103 актов — декрета Президента Итальянской Республики, пяти декретов Председателя Совета министров Италии, 71 декрет министров, 26 иных актов. После того, как данный акт был преобразован в закон, число актов, которые необходимо было принять для его реализации, увеличилось до 156 (декрет Президента Итальянской Республики, восемь декретов Председателя Совета министров Италии, 108 декретов министров, 38 иных актов)⁵¹. Наверное, не случайно в литературе такие акты, большие по объему и лишенные какого-либо единства, назвали «законодательными чудовищами»⁵².

Для решения проблем, связанных с преобразованием декретов-законов, Правительство Италии совместно с представителями парламентского большинства согласовало ряд мер. Во-первых, положения декретов-законов, не утвержденные в срок, стали включаться в тексты последующих декретов-законов, что вызывало серьезную критику комитета по законодательству Палаты депутатов. Во-вторых, были сокращены сроки обсуждения декретов-законов в комиссиях и на пленарных заседаниях. В связи с необходимостью ускорения процедуры их рассмотрения пришлось отказаться от постатейного голосования на пленарных заседаниях и перейти к «скрытой однопалатности». В Италии законопроект может быть внесен в любую палату, и правительство с учетом объективных (загруженность палат) и субъективных обстоятельств (отношение председателей профильных комиссий к правительству в целом и к предлагаемым мерам) выбирает, какой из них отдать предпочтение⁵³. Фактически декрет-закон рассматривает только та палата, в которую он был внесен, вторая палата лишь утверждает ее решение, не имея достаточного времени для рассмотрения акта о преобразовании декрета-закона (обычно речь идет о нескольких часах или днях)⁵⁴. В-третьих, чтобы избежать внесения изменений в соответствующие документы, Совет министров

Италии увязывал одобрение декрета-закона с доверием Правительству страны. Такая практика применялась достаточно регулярно: 11 раз в Палате депутатов (22 апреля, 25 мая, 3 июня, 23 июня, 7 июля, 1 сентября, 8 сентября, 8 октября, 27 ноября, 17 декабря, 23 декабря)⁵⁵, 14 раз в Сенате (9 апреля, 20 мая, 28 мая, 3 июня, 16 июня, 18 июня, 15 июля, 4 сентября, 23 сентября, 5 октября, 15 декабря, 17 декабря, 29 декабря — 2 раза)⁵⁶. В ряде случаев вопрос о доверии ставился в обеих палатах.

Правительство Италии использовало также такой прием, как отмена положений декрета-закона, находящегося в процессе преобразования, посредством принятия нового декрета-закона (например, декреты-законы № 23⁵⁷ и № 34 2020 г.). Такие действия были равнозначны отзыву декрета-закона или снятию проекта о его преобразовании с рассмотрения, что не было предусмотрено Конституцией Италии или санкционировано доктриной⁵⁸.

* * *

Таким образом, можно говорить о полном доминировании Правительства Италии в сфере законотворчества, невозможности обеспечения надлежащего качества законов в рамках демократической процедуры. Не случайно, в промежуточном докладе «О мерах, предпринятых государствами — членами ЕС в результате кризиса COVID-19, и их воздействии на демократию, верховенство права и основные права», принятом Венецианской комиссией на 124-м пленарном заседании в режиме онлайн 8–9 октября 2020 г.,⁵⁹ Парламент Италии был назван в числе представительных органов тех государств, которые ограничились получением информации на регулярной основе вместо того, чтобы стать центром обсуждения, и полномочия

⁵¹ См.: Camera dei deputati. XVIII Legislatura. Osservatorio sulla legislazione. La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2019–2020. P. 11, 189, 190, 197.

⁵² *Lupo N.* Così l'emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia // School of Government LUISS Policy Brief. 2020 n. 13. P. 7. URL: https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2013.pdf (дата обращения: 28.05.2021).

⁵³ См.: *Lupo N.* Così l'emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia. P. 3.

⁵⁴ См.: *Fasone C.* Coping with Disloyal Cooperation in the Midst of a Pandemic: The Italian Response // VerfassungsBlog. 8 March 2021. URL: <https://verfassungsblog.de/coping-with-disloyal-cooperation-in-the-midst-of-a-pandemic-the-italian-response/> (дата обращения: 11.03.2021).

⁵⁵ См.: Questioni di fiducia su progetti di legge alla Camera dei deputati // Parlamento Italiano. Camera dei deputati. URL: <https://www.camera.it/leg18/557?fiducia=3> (дата обращения: 10.03.2021).

⁵⁶ См.: Questioni di fiducia su progetti di legge al Senato della Repubblica // Parlamento Italiano. Camera dei deputati. URL: <https://www.camera.it/leg18/557?fiducia=15> (дата обращения: 10.03.2021).

⁵⁷ См.: Decreto-legge 8 aprile 2020 n. 23. Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali // G.U. n. 94 del 8 aprile 2020.

⁵⁸ См.: Camera dei deputati. XVIII Legislatura. Osservatorio sulla legislazione. La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2019–2020. P. 11.

⁵⁹ См.: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Interim Report on the Measures Taken in the EU Member States as a Result of the COVID-19 Crisis and their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights. Adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8–9 October 2020). Strasbourg, 8 October 2020. Opinion No. 995/2020. CDL-AD(2020)018.

которых сводились к узкой функции проверки работы Правительства Италии по вопросам, связанным с COVID-19, в комитетах (п. 64).

М. Картаба, Председатель Конституционного суда Итальянской Республики в период с 11 декабря 2019 г. по 13 сентября 2020 г., обращала внимание на то, что в условиях пандемии особое значение приобрел конституционный принцип лояльного сотрудничества⁶⁰. Вместе с тем, по мнению итальянских специалистов, в 2020 г. именно этот принцип чаще всего нарушался во взаимоотношениях органов публичной власти, в т.ч. парламента и правительства⁶¹. При этом необходимо отметить, что пандемия не выявила новых тенденций, а лишь отчетливее их проявила.

REFERENCES

1. *Azzariti G.* Appunto per l'audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali "Modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata" – giovedì 12 novembre 2020 // Associazione Italiana dei costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualità costituzionale. 2021. Fasc. 2. P. 5–13.
2. *Biondi F., Villaschi P.* Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico" // federalismi. it Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo. 2020. Fasc. 18. P. 26–48.
3. *Brunelli G.* Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria // Associazione Italiana dei costituzionalisti. Rivista AIC. 2021. Fasc. 1. P. 384–399.
4. *Ciolfi I., Luciani M.* The Italian Parliament and the pandemic: its difficulties in maintaining its centrality towards the government and the regions have been confirmed. // The impact on the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe. Under the direction of E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde. P. 60–69. Robert Schuman Foundation. The Research and Studies Centre on Europe. URL: <https://www.robert-schuman.eu/en/bookshop/0259-the-impact-of-the-health-crisis-on-the-functioning-of-parliaments> (accessed: 17.05.2021).
5. *Clementi F.* Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problem, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus) Una prima introduzione // federalismi it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo. 2020. Fasc. 6. P. 221.
6. *Cormacain R., Bar-Siman-Tov I.* Legislatures in the Time of Covid-19 // The Theory and Practice of Legislation. 2020. Vol. 8. No. 1–2. P. 3–9.
7. *Curreri S.* Il Parlamento nell'emergenza // Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualità costituzionale. 2020. Fasc. III. P. 214–252.
8. *Fasone C.* Coping with Disloyal Cooperation in the Midst of a Pandemic: The Italian Response // Verfassungsblog. 8 March 2021. URL: <https://verfassungsblog.de/coping-with-disloyal-cooperation-in-the-midst-of-a-pandemic-the-italian-response/> (accessed: 11.03.2021)
9. *Fusaro C.* Le Camere nell'emergenza della pandemia. Quaderno Fondazione PER. 2020. No. 5 // PER. Progresso. Europa. Riforme. 18 Marzo 2020. URL: <https://perfondazione.eu/le-camere-nellemergenza-della-pandemia/> (accessed: 12.03.2021).
10. *Griglio E.* Parliamentary Oversight under the Covid-19 Emergency: Striving against Executive Dominance // The Theory and Practice of Legislation. 2020. Vol. 8. No. 1–2. P. 49–70.
11. *Lippoli V.* Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo del pandemia // Associazione Italiana dei costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualità costituzionale. 2021. Fasc. 1. P.
12. *Lupo N.* Così l'emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia // School of Government LUISS Policy Brief. 2020 n. 13. URL: https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2013.pdf (accessed: 28.05.2021).
13. *Lupo N.* Perché non è l'art. 64 Cost. A impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingenerizzazione" dei procedimenti parlamentari // Associazione Italiana dei costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualità costituzionale. 2020. Fasc. III. P. 23–33.
14. *Marsocci P.* Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid // Liber Amicorum per Pascuale Constanzo. Diritto costituzionale in trasformazione. Vol. II. Il diritto pubblico della pandemia. Collana di studi di Consulta OnLine. Genova, 2020. P. 125–148.
15. *Mazza R.* La "parlamentarizzazione" dell'emergenza Covid-19 tra norme e prassi // federalismi it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo. 2021. Fasc. 12. P. 148–169.
16. *Pisicchio P.* Pandemia da Covid-19 e Assemblee Parlamentari, tra contagi, congedi e missioni. Paper. 21 ottobre 2020 // federalismi it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo. URL: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44304> (accessed: 26.04.2021).

⁶⁰ См.: *Cartabia M.* Presidente della Corte costituzionale. L'Attività della Corte Costituzionale nel 2019 // Corte costituzionale. URL: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf (дата обращения: 24.07.2020).

⁶¹ См.: *Fasone C.* Op. cit.

17. *Roberti I.* Informativa parlamentare al tempo del COVID-19 // Oltre la Pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19 / A cura di G. Palmieri. Napoli, 2020. Vol. II. P. 983–998.
18. *Scaccia G., Carboni A.* Funzionalità del Parlamento e modalità del voto nell'emergenza // Forum di Quedrini Costituzionali Rassegna. 2020. Fasc. 3. P. 121–134.
19. *Specchia M.C., Lucarelli A., Salmoni F.* Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela // Associazione Italiana dei costituzionalisti. Rivista AIC. 2021. Fasc. 1.
20. *Stegher G.* In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19 // Nomos. Le attualità nel diritto. Quadri-mestrale di teoria generale, diritto pubblico com-pareato e storia costituzionale. 2020. N. 1. URL: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/05/Stegher-1-2020-D-coronavirus-rev.pdf> (accessed: 15.05.2021).

Сведения об авторе

ВАСИЛЬЕВА Татьяна Андреевна —
доктор юридических наук, доцент, главный
научный сотрудник сектора прав человека
Института государства и права Российской
академии наук; 119019 г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10

Author's information

VASILIEVA Tatiana A. —
Doctor of Law, associate Professor,
chief researcher, Department of the human rights,
Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia