

## Зарубежный опыт правового регулирования экономической деятельности



### **Марио АНТИНУЧЧИ,**

адвокат по уголовным  
делам в Риме,  
профессор уголовного  
процесса факультета  
юридических,  
философских и  
экономических  
исследований  
Римского университета  
Сапиенца (Италия)  
**directorate.  
internationalcouncil@  
msal.ru**  
00185, Италия, Roma RM,  
Piazzale Aldo Moro, 5

### **ПРАВО И ЭКОНОМИКА В КОНТЕКСТЕ ПАНДЕМИИ: КЛЮЧЕВОЕ ДЕЛО ЕСПЧ «МАРЧЕЛЛО ВИОЛА ПРОТИВ ИТАЛИИ»**

**Аннотация.** Анализ последних данных Евростата показывает, что в марте 2020 г. промышленное производство 19 стран еврозоны достигло исторического спада, снизившись на 11,3 % по сравнению с февралем 2020 г. и на 12,9 % по сравнению с предыдущим годом. В статье рассматриваются макроэкономические последствия пандемии COVID-19, а также инструменты их устранения. Особое внимание уделяется проблемам уголовного правосудия в ЕС и Италии в условиях чрезвычайной ситуации, вызванной пандемией коронавируса. Автор подчеркивает, что в таких обстоятельствах вопрос о праве на здравоохранение заключенных итальянских тюрем стал особенно актуальным. В статье дается анализ итальянского законодательства и законодательства ЕС в сфере обеспечения прав заключенных. Автор приходит к выводу, что правовое регулирование ЕС должно соответствовать решению ЕСПЧ «Марчелло Виола против Италии» о «праве на надежду», что лишь подтверждает верховенство судебной практики ЕС над национальной, даже в условиях пандемии.

**Ключевые слова:** уголовно-процессуальное право, право ЕС, ЕСПЧ, коронавирус.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.77.1.056-064

#### **M. ANTINUCCI,**

Criminal lawyer, Professor of Criminal  
procedure at the School of Specialization  
for Legal Professions, Sapienza University of Rome (Italy)  
**directorate.internationalcouncil@msal.ru**  
00185, Italy, Roma RM, Piazzale Aldo Moro, 5

#### **LAW AND ECONOMY IN THE CONTEXT OF THE NEW PANDEMIC EMERGENCY: THE ECHR LEADING CASE MARCELLO VIOLA V. ITALY AND THE EU LAW**

**Abstract.** The analysis of the most recent Eurostat data shows that in March 2020 industrial production in the 19 countries of the Eurozone recorded a historical slump, decreasing by 11.3 % compared to February and

*by 12.9 % compared to a year earlier. The COVID-19 health emergency has led to the urgent need to take a political position on the right to health of prisoners in Italian prisons. The UE legal framework will therefore have to comply with the decision of the ECHR Marcello Viola v. Italy on “the right to hope”, jurisprudence that does nothing more than reaffirm the primacy of UE jurisprudence over national jurisprudence, even in the pandemic emergency context.*

**Keywords:** *criminal procedure law, EU law, ECHR, pandemic, COVID-19.*

## 1. Макроэкономические последствия пандемии коронавируса COVID-19

«Это как война» — фраза, с которой мы привыкли сталкиваться в последние месяцы. Помимо обоснованности такой аналогии, отметим, что давление, оказываемое распространением вируса на системы здравоохранения по всей Европе, и последствия принятых мер (прежде всего карантин) действительно представляют собой сценарий, аналогичный сценарию вооруженного конфликта, поскольку экономические последствия затронули как сферу предложения (закрытие производства и нарушение системы снабжения), так и сферу спроса (сокращение потребления и снижение трудовых доходов). Следовательно, прогнозы в отношении ВВП, занятости, промышленного производства, а также существования некоторых отраслей и систем снабжения весьма пессимистичны и далеко не однозначны.

Анализ самых последних данных Евростата показывает, что в марте 2020 г. промышленное производство в 19 странах еврозоны достигло исторического спада, снизившись на 11,3 % по сравнению с февралем 2020 г. и на 12,9 % по сравнению с предыдущим годом. Худший результат за месяц был в Италии (– 28,4 %), которая ежегодно занимает предпоследнее место (– 29,3 %), показатели ниже Италии только у Люксембурга (– 32,7 %). В целом в ЕС сокращение производства составило 10,4 % в марте и 11,8 % по сравнению с предыдущим годом.

## 2. Ответные меры ЕС: макроэкономические инструменты, структурные фонды, государственная поддержка

С 13 февраля 2020 г., когда Европейская комиссия представила первые экономические прогнозы в отношении новой и весьма негативно меняющейся угрозы для европейской экономики, возникшей в связи с COVID-19, ЕС принял меры по ряду направлений в целях предотвращения распространения коронавируса, поддержки национальных систем здравоохранения и борьбы с социально-экономическими последствиями пандемии.

Среди принятых и запланированных мер можно отметить следующие: механизмы финансирования задолженностей и обеспечения платежеспособности организаций и работников; новая система временной государственной помощи; поправки к положениям о европейских фондах.



### **А. Макроэкономические инструменты**

Для удовлетворения финансовых потребностей, возникающих в связи с экономическим кризисом, вызванным COVID-19, институты ЕС создали тройную систему безопасности: для государств-членов (Европейский стабилизационный механизм — ЕСМ), для предприятий (финансирование Европейским инвестиционным банком — ЕИБ) и для работников (система поддержки снижения рисков безработицы в чрезвычайных ситуациях).

В дополнение к этим механизмам существует Программа Европейского центрального банка (ЕЦБ) по чрезвычайным закупкам в период пандемии, в рамках которой было выделено 750 млрд евро на сокращение государственного долга в период кризиса в дополнение к 120 млрд евро, выделенным в 2015 г. в рамках Программы закупок в государственном секторе, известной как программа количественного смягчения (количественное смягчение — QE).

В контексте комплекса макроэкономических мер нельзя не упомянуть последнее предложение о создании Фонда восстановления, который планируется создать в ответ на просьбу некоторых стран, в том числе и Италии, о выпуске общих долговых ценных бумаг (прежде всего еврооблигаций или коронаоблигаций).

С практической точки зрения Европейский стабилизационный механизм, программа поддержки Европейского инвестиционного банка и система поддержки снижения рисков безработицы в чрезвычайных ситуациях (а также, возможно, и Фонд восстановления) функционируют одинаково, поскольку основаны на гарантиях государств-членов, в отношении которых выпускаются облигации с низкой доходностью. Средства пропорционально распределяются между государствами-членами и могут быть использованы для мобилизации ресурсов, оцениваемых для Италии на уровне около 68 млрд евро (36 млрд от ЕСМ, 12 млрд от ЕИБ, 20 млрд от Системы поддержки снижения рисков безработицы в чрезвычайных ситуациях) в различных целях: расходы на здравоохранение ЕСМ, финансирование предприятий ЕИБ, поддержка работников в связи с Планом поддержки снижения рисков безработицы в чрезвычайных ситуациях.

Финансирование государственного долга, возникшего в результате принятых мер, может быть в значительной степени гарантировано вышеупомянутой Программой чрезвычайных закупок ЕЦБ (Программой Европейского центрального банка по чрезвычайным закупкам в период пандемии) в размере 750 млрд евро. При закупках ЕЦБ фактическая стоимость долга ниже номинальной ставки, так как проценты, выплаченные Казначейством по этим ценным бумагам, в основном возвращаются в государственную казну в качестве дивидендов, выплаченных Банку Италии.

Использование механизма ЕЦБ является наиболее удобной формой финансирования, поскольку он является безусловным и оставляет государствам еврозоны относительную свободу решать, как использовать полученные наличные средства, однако здесь не обойтись без рискованной составляющей. Это обусловлено тем, что ЕЦБ в любом случае имеет ограничения, установленные запретом на кредитно-денежное финансирование дефицита (ст. 123 Договора о функционировании Европейского Союза), он осуществляет закупки по своему усмотрению и может даже прекратить осуществление подобных полномочий, принимая во

внимание недавнее решение Конституционного суда Германии от 5 мая 2015 г. о правильности или несоблюдении установленных в договорах норм в отношении «количественного смягчения» (официально — Программа закупок в государственном секторе), вынесенного в 2015 г. для поддержки экономики наиболее пострадавших государств-членов.

Судебное решение не ставит под сомнение меры, принятые в связи с чрезвычайной ситуацией COVID-19, но тем не менее заставляет задуматься о действиях ЕЦБ. Действительно, немецкий суд не только поднимает вопрос верховенства источников права и затрагивает полномочия «высших институтов ЕС» — Европейского центрального банка и ЕСПЧ, но и создает проблему соблюдения соразмерности кредитно-денежной политики и последствий проводимого экономического курса.

Безоговорочно преследуя цели своей кредитно-денежной политики (для достижения более низкого уровня инфляции, почти 2 %), ЕЦБ игнорирует последствия проводимого экономического курса, которые можно охарактеризовать как улучшение условий рефинансирования государств-членов, не имеющих права на это в рамках Договора о функционировании Европейского Союза. Именно поэтому, как представляется, немецкий суд требует выработки денежно-кредитной политики, которая, по всей видимости, является «агностической» и не связана с общим экономическим курсом, что позволяет рассматривать ее как «превышение полномочий» (злоупотребление властью).

Гипотетически, хотя и маловероятно, если ЕЦБ в какой-то момент не сможет продолжить свою программу закупки ценных бумаг через Программу по чрезвычайным закупкам в период пандемии, помощь государству-члену от самого ЕЦБ может быть оказана через другой инструмент — так называемые «прямые денежные операции» (ПДО).

Это знаменитая «*базука Драги*» для предотвращения банкротства государства-члена и потенциального коллапса всей еврозоны, в особенности, если речь идет о государстве, сопоставимом по размеру с Италией, — инструмент, который лучше всего суммирует «*все, что потребуется*». На практике ЕЦБ мог бы покупать ценные бумаги у государства-члена, оказавшегося в трудном положении без каких-либо ограничений — инструмент настолько мощный, однако он никогда не использовался, не в последнюю очередь потому, что для этого ЕЦБ пришлось бы задействовать Европейский стабилизационный механизм.

#### **В. Единая политика и поправки к положениям о европейских инвестиционных структурных фондах**

Помимо вопросов о том, как финансировать возросшую задолженность, чрезвычайную ситуацию можно решать за счет уже имеющихся ресурсов, включая проведение политики объединения.

Среди экономических мер, принятых Европейской комиссией для максимальной мобилизации имеющихся ресурсов, особое значение имеет Инвестиционная инициатива в области коронавирусного реагирования (CRII) (ее второй этап — CRII Plus). Она была принята в связи с необходимостью обеспечения ликвидных средств для государств-членов, оценки целесообразности выделения средств на проведение политики объединения в чрезвычайных ситуациях, принятия ряда



мер, которые могут «разблокировать», с одной стороны, процедуры, а с другой — ресурсы, а также способствовать большей гибкости в части инвестиций.

Данные действия необходимы, чтобы обеспечить поддержку медицинского обслуживания, возрождение экономики и увеличение занятости.

Инструмент CRII представлен различными формами использования Европейских структурных и инвестиционных фондов (Фонды EIS), которые были изменены двумя регламентами — Регламентом (ЕС) 2020/460 от 30 марта 2020 г. и Регламентом (ЕС) 2020/558 от 23 апреля 2020 г.

### **С. Государственная поддержка**

Ресурсы, предоставляемые через макроэкономические инструменты и инициативы ЕС, могут быть эффективно использованы при оказании помощи предприятиям. Фундаментальной предпосылкой для борьбы с чрезвычайной ситуацией, вызванной пандемией, является, по сути, поддержка производственного сектора путем гарантирования наличия ликвидных средств.

Эта информированность побудила Европейскую комиссию принять, в частности в области государственной помощи, чрезвычайные меры, отступающие от общепринятых норм. Речь идет о признании совместимости исключительных и переходных мер, которые государства-члены могут принимать для поддержки экономики на данном этапе на основании ст. 107 Договора о функционировании Европейского Союза в случаях, указанных в пункте 2 (b), который позволяет признать помощь совместимой для компенсации ущерба, понесенного в результате стихийных бедствий или других исключительных происшествий. Данные меры могут приниматься в дополнение к тому, что упомянуто в пункте 3 (c), утверждающем национальные меры поддержки для устранения серьезных проблем в экономике.

Открытость Комиссии в отношении государственной помощи вызвала дискуссию о дисбалансе реагирования различных государств-членов в зависимости от финансовых возможностей бюджета: при общем объеме санкционированной помощи в размере около 1 950 млрд евро Германия получает более половины (около 51 % от общего объема), за ней следуют Франция (17 %) и Италия (15,5 %), далее — Великобритания (4 %), Бельгия (3 %) и Польша (2,5 %).

Большая разница между объемами помощи, предоставляемой различным государствам — членам ЕС, заставила Комиссию обратить внимание на опасность того, что это явление может увеличить дисбаланс между национальными экономиками и поставить под угрозу стабильность единого европейского рынка.

Сообщением от 19 марта 2020 г. «Изменение временных рамок мер государственной помощи для поддержки экономики в условиях нынешней чрезвычайной ситуации в связи с COVID-19» (Временные рамки), которое затем было дополнено сообщением от 3 апреля и последующим сообщением от 8 мая 2020 г., Европейская комиссия определила новые Временные рамки, расширив и дополнив существующую систему помощи, в том числе определенную Общим регламентом о правилах применения блокового исключения — Регламентом (ЕС) № 651/2014.

### 3. Проблемы уголовного правосудия в ЕС и Италии: экономические издержки тюремного заключения в контексте новой чрезвычайной ситуации, вызванной пандемией

Чрезвычайная ситуация в области здравоохранения, вызванная пандемией COVID-19, привела к экстренной необходимости сформулировать государственную позицию в отношении права заключенных на здравоохранение в итальянских тюрьмах.

Опасность заражения вирусом и состояние здоровья заключенных побудили Министерство юстиции выпустить циркуляр о возвращении самых слабых заключенных под домашний арест.

Были освобождены очень опасные заключенные, уголовное прошлое которых связано с итальянской и международной организованной преступностью, что крайне негативно сказалось на национальной политике, и в частности на репутации самого Министерства юстиции: высшие правительственные чины в пенитенциарной сфере ушли в отставку, а министру было высказано политическое недоверие в парламенте.

Речь идет о защите основных прав заключенных и экономических издержек пенитенциарных учреждений во время пандемии COVID-19, а также о решении ЕСПЧ по делу «Марчелло Виола против Италии», играющему решающую роль в этом контексте.

В рамках научного вебинара «Реформа уголовного правосудия в Латинской Америке и сравнительные аспекты», организованного в 2017 г. Римским университетом Сапиенца, Санкт-Петербургским государственным экономическим университетом и Медельинским университетом Антиокии (Колумбия), была обсуждена тема «права на надежду», касающаяся вопроса о том, может ли экстрадиция в иностранное государство лица, обвиняемого в совершении преступления, за которое может быть назначено пожизненное заключение, потенциально нарушать статью 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ЕКПЧ).

По мнению судьи Пауэр-Фордж, совпадающему с позициями большинства судей, относительно дела «Винтер и другие против Соединенного Королевства» (Большая палата, 9 июля 2013 г.), юридическое сообщество, возможно, поспешно оценило позитивно появление «права на надежду». Судья отметил: «Мы все еще далеки в некотором роде от обретения определенности в этой области, что было, по иронии судьбы, предметом рассматриваемой жалобы»<sup>1</sup>.

7 октября 2019 г. Большая палата Италии впервые приняла решение о том, что неснижаемый пожизненный срок является нарушением Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. в соответствии со статьей 3.

Суд подчеркнул, что было бы несовместимо с правом на человеческое достоинство, составляющим саму суть системы ЕКПЧ, лишать людей свободы, не стремясь к их реабилитации и не давая им шанса вновь обрести эту свободу в

<sup>1</sup> Webinar with Universities on “Reform of Criminal Justice in Latin America and comparative aspects”, 7th February 2017, Villa Lubin, Rome // URL: <https://elearning.unitelma.it/course/view.php?id=2879>.



определенный момент в будущем. Таким образом, Суд пришел к выводу, что пожизненное заключение, назначенное г-ну Виоле на основании статьи 4-бис Закона об управлении пенитенциарными учреждениями (*ergastolo ostativo*), ограничивает перспективы его освобождения и возможность пересмотра его приговора в чрезмерной степени. Соответственно, его приговор не может рассматриваться как смягчающий наказание по смыслу ст. 3 Конвенции.

Суд также отметил, что можно с полным основанием представить себе ситуацию, когда осужденный заключенный сотрудничает с властями, но это не означает его реабилитации или подлинного разрыва контакта с преступными кругами.

Что касается сотрудничества с властями в качестве единственного возможного признака того, что заключенный прекратил контакты с преступным сообществом и был реабилитирован, то он не учитывает другие критерии, которые можно было бы использовать для оценки улучшения его поведения. Нельзя исключать того, что разрыв связей с преступными кругами может выражаться не только в сотрудничестве с судебными властями.

Суд отметил, что итальянская пенитенциарная система предоставляет ряд прогрессивных возможностей для контакта с обществом, таких как работа за пределами тюрьмы, временное освобождение по специальному разрешению, освобождение из тюрьмы и режим частичного освобождения, призванных облегчить ресоциализацию заключенного. Однако г-ну Виоле эти возможности не были предоставлены, несмотря на то, что в отчетах о его поведении в тюрьме, представленных в обоснование ходатайств об освобождении по специальному разрешению, сообщалось о позитивных изменениях его личности. Кроме того, г-н Виола указал, что с момента вынесения ему обвинительного приговора он никогда не подвергался никаким дисциплинарным взысканиям и получил легальную возможность выйти на свободу на 5 лет раньше; однако он не смог воспользоваться этим из-за отказа сотрудничать с властями.

Вскоре после этого исторического решения Суда ЕС Конституционный суд Италии<sup>2</sup> постановил, что абсолютная презумпция опасности преступника является неконституционной, поскольку никто не может быть лишен «права на надежду».

Сама по себе презумпция не противоречит закону с конституционной точки зрения. По сути, можно предположить, что осужденный, не сотрудничающий с администрацией пенитенциарного учреждения, сохранит связи с преступной организацией, к которой он изначально принадлежал, при условии, что эта презумпция является относительной, а не абсолютной и, следовательно, может быть преодолена доказательствами обратного.

Хотя дисциплина, основанная на относительном характере презумпции, остается в рамках законодательного выбора, конституционно совместимого с целями особого предупреждения и с императивами ресоциализации, присущими наказанию, она тем не менее не сопоставляется со статьями 3 и 27 (абз. 3) Конституции Италии — с конкретными целями рассматриваемого дела, с дисциплиной, которая придает абсолютный характер презумпции актуальности связей с организованной преступностью.

Речь идет о трех различных, но дополняющих друг друга смыслах.

<sup>2</sup> URL: <https://www.sspl.uniroma1.it/>.

1. Абсолютность презумпции основана на необходимости расследования, проведении уголовной политики и обеспечении коллективной безопасности, которые влияют на обычный ход исполнения приговора, с последующими негативными последствиями для заключенного, не желающего сотрудничать.
2. Такая абсолютность препятствует оценке «пенитенциарного пути» осужденного лица, в отличие от перевоспитательной функции приговора, понимаемой как восстановление правонарушителя в общественной жизни, в соответствии с абз. 3 ст. 27 Конституции.
3. Абсолютность презумпции основывается на умозаключении, которое при определенных безальтернативных условиях может быть опровергнуто и которое должно подлежать конкретной и индивидуализированной оценке со стороны судебных органов, осуществляющих надзор.

В этом контексте частичное вмешательство, осуществляемое в отношении организованных преступлений, должно быть отражено в условиях, изложенных в абз. 1 Правил цензуры, с целью получения осужденными доступа к дополнительному разрешению по всем остальным преступлениям, включенным в список.

Если бы не рассматриваемый случай, настоящее решение создало бы парадоксальное неравенство для заключенных за преступления, за которые требование сотрудничества с судебными органами (с целью доступа к «тюремным» благам) и демонстрация отсутствия связей с несуществующим преступным объединением первоначальных членов могут быть неоправданными.

Напротив, не распространяется на все преступления, предусмотренные в абз. 1 ст. 4-бис Уголовного кодекса, вмешательство, предусмотренное данным приговором в отношении преступлений, совершенных организованными группами и «мафиозными структурами», что в итоге поставит под угрозу ту же самую внутреннюю согласованность всей вытекающей из этого дисциплины.

В конечном счете несоответствие абсолютного характера презумпции законодательству предполагает как дисциплинарное взыскание, применимое к заключенным за преступления, указанные в ст. 416-бис Уголовного кодекса и совершенные с использованием условий, предусмотренных в той же статье, или в целях содействия деятельности преступных сообществ, а также дисциплинарное взыскание, предусмотренное в п. 1 ст. 4-бис Уголовного кодекса.

Таким образом, Конституционный суд Италии только в 2019 г., опираясь на практику ЕСПЧ, объявляет незаконность п. 1 ст. 4-бис Закона № 354 от 26 июля 1975 г. (Положения о пенитенциарной системе и применении мер пресечения и ограничения) в той мере, в какой это не предусматривается для лиц, задержанных за преступления, указанные в данном пункте. Тем, кто совершает преступления, используя условия, предусмотренные в той же статье, или в целях содействия деятельности преступных сообществ, предусмотренных в ней, могут быть предоставлены бонусные разрешения даже в отсутствие сотрудничества с правосудием в соответствии со ст. 58-тер Уголовного кодекса, когда в него включены такие элементы, как исключение актуальности связей с организованной преступностью и опасности восстановления таких связей.

Таким образом, вся правовая база Европейского Союза должна будет соответствовать решению ЕСПЧ по делу «Марчелло Виола против Италии», которая подтверждает верховенство права Союза над национальным правом.



В изложенном контексте в рамках политико-экономической системы Европейского Союза становится актуальным вопрос относительно постановления германского Конституционного суда Карлсруэ<sup>3</sup>, которое претендует на верховенство в части прецедентной практики Суда ЕС.

На внеочередном заседании Европейского центрального банка, состоявшемся 18 марта 2020 г., Совет управляющих принял решение о запуске новой Программы чрезвычайных закупок в условиях пандемии (Pandemic Emergency Purchase Programme — РЕРР) с целью противодействия растущим серьезным рискам для проведения денежно-кредитной политики и для перспектив роста, возникающих в связи с распространением COVID-19.

Программа предусматривает дополнительные закупки государственных и частных ценных бумаг на общую сумму 750 млрд евро до конца 2020 г.

Судьи Конституционного суда Германии (Bundesverfassungsgericht) 5 мая 2020 г. впервые в истории постановили, что Европейский Суд действовал вне своей юрисдикции, *ultra vires*, т.е. незаконно, при вынесении решения о покупке государственного долга.

Такая позиция необычна для европейского института, она вызвана эскалацией противоречий после решения суда Карлсруэ, который фактически поставил под сомнение верховенство прецедентной практики Суда ЕС.

*В целях обеспечения единообразного применения права Союза, только Суд ЕС — институт, основанный в Люксембурге и созданный с этой целью государствами-членами, компетентен признать акт института Союза противоречащим праву Союза.*

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Антинуччи М.* Этическая хартия ЕС по использованию технологий искусственного интеллекта в судебной системе и законодательство, регулирующее блокчейн, как «троянский конь» борьбы с контрафакцией в глобальной перспективе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 2 (66).
2. *Antinucci M.* Life sentence penalty and extradition under article 3 of the ECHR: a leading case of the European Court of Human Rights // *Iliria International Abstract*. — 2017. — 7, 1.
3. Webinar with Universities on “Reform of Criminal Justice in Latin America and comparative aspects”. 7th February 2017, Villa Lubin, Rome // URL: <https://elearning.unitelma.it/course/view.php?id=2879>.

<sup>3</sup> *Antinucci M.* Life sentence penalty and extradition under article 3 of the ECHR: a leading case of the European Court of Human Rights // *Iliria International Review*. 2017. 7, 1.