

Алфёрова Е.В.¹, 2022

**«Мягкое право» на защите от COVID-19 :
сравнительные подходы в национальном
правовом регулировании пандемии
государствами – членами
Европейского союза**

Аннотация. COVID-19 привел к беспрецедентному в современную эпоху закрытию границ и блокированию городов и регионов, он уже унес миллионы жизней, создал чрезвычайную ситуацию в общественном здравоохранении и административном управлении. Для обеспечения своевременной реакции на развитие пандемии коронавируса и выработки единых подходов к его «укрощению» учреждения ЕС и органы публичной власти национальных государств – членов ЕС в дополнение к действующим законодательным актам широко использовали такие правовые регуляторы общественной жизни и административного управления, как акты «мягкого права». С помощью циркуляров, инструкций, руководящих указаний и других актов «мягкого права» в экстренном порядке вводились правила поведения для всего населения и его отдельных групп, разъяснялся порядок вакцинации и удаленной работы и образования в условиях пандемии. Акты «мягкого права», не имеющие, согласно теории права, обязательной силы, стали, с одной стороны, внутренним руководством для органов власти по организации управления подведомственной инфраструктурой, спасению экономики, с другой – внешними правилами, нацеленными на их добровольное соблюдение жителями городов и

¹ Алфёрова Елена Васильевна – кандидат юридических наук, зав. Отделом правоведения, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН (ealf@list.ru).

**«Мягкое право» на защите от COVID-19 :
сравнительные подходы в национальном
правовом регулировании пандемии
государствами – членами Европейского союза**

поселений (рекомендации, обращения, разъяснения и др.). Основные стратегии государств – членов ЕС по применению мер «мягкого права» были направлены на спасение жизней людей, поддержку экономики, образования и здравоохранения. Гибкое, оперативное и унифицированное использование «жесткого» и «мягкого» права на территории государств – членов ЕС в начале пандемии (весна-лето 2020 г. – период растерянности и чрезвычайной ситуации) позволило стабилизировать обстановку, разработать вакцину против COVID-19, открыть границы, восстановить транспортное сообщение, укрепить возможности медицины и образования.

В данной статье рассматриваются особенности применения «мягкого права» в некоторых государствах – членах ЕС – Италии, Германии, Венгрии, Греции, Швеции – на первых, самых трудных этапах пандемии. Эти страны придерживались разных подходов к борьбе с пандемией, начиная от введения полной изоляции и «осадного положения» в Италии и заканчивая мягкими рекомендациями в Швеции. Эти различия были обусловлены не только правовыми и политическими традициями указанных стран, но и конкретными подходами этих государств, отражающими особые условия, которые сложились на местном уровне.

Ключевые слова: Европейский союз, государства – члены ЕС, пандемия COVID-19, «мягкое право», «жесткое право», чрезвычайное положение, ограничение прав человека.

Государства – члены ЕС, придерживаясь различных подходов в определении необходимых мер по борьбе с пандемией COVID-19, в числе прочего используют инструменты так называемого «мягкого права» («soft law»). В юридической науке все большее внимание уделяется применению «мягкого права» на международном и национальном уровнях, изучаются роль «мягкого права» в преодолении пандемии, принципы его разграничения с «жестким правом» («hard law»), природа и цели, классификация и законность применения.

До 1968 г. обращение к инструментам «мягкого права» в системе Европейских сообществ было редкостью. С тех пор его роль и значение постепенно возрастали, и теперь Европейская комиссия достаточно часто использует акты «мягкого права». Применение «мягкого права» в ЕС (как и разнообразие его актов и областей, в

которых оно используется) значительно увеличилось после принятия Маастрихтского договора (1992) [EU soft law..., 2019]. С февраля по август 2020 г. ЕС выпустил 197 актов «мягкого права», связанных с COVID-19 [Eliantonio, Korkea-Aho, Vaughan, 2021].

В европейских исследованиях термин «мягкое право» толкуется весьма широко: как акты, не имеющие обязательной юридической силы (при этом подчеркивается неопределенность их правовых последствий) [EU soft law..., 2019, p. 9]; как правила поведения, которые создаются суверенными органами власти или органами, участвующими в осуществлении суверенных полномочий, и не имеют юридически обязательных последствий (либо последствия ограничиваются внутренней сферой управления, если адресатами являются только административные органы) [Knauff, 2021]; как различные инструменты, которые используются соответствующими учреждениями при реализации их политики с целью формирования и регулирования поведения отдельных лиц, предприятий и/или других частных и государственных учреждений. Инструменты «мягкого права» могут включать руководящие принципы, сборники лучших практик и примеров, часто задаваемые вопросы, публичные заявления и выступления, пресс-релизы, коммюнике, уведомления, рекомендации и предупреждения, материалы конференций, рабочие документы [Boschetti, Poli, 2021].

Содержание «мягкого права» определяется также за счет его противопоставления «жесткому праву» Евросоюза и государств – членов ЕС, т.е. праву, основанному на договорах и правовых актах ЕС или законодательстве национальных государств. Если европейское «жесткое право» имеет обязательную юридическую силу, оказывает общее и внешнее по отношению к государствам – членам ЕС регулирующее воздействие в соответствии с процедурами, установленными институтами ЕС, то «мягкое право» состоит из позиций, мнений, рекомендаций и других инструментов, не упомянутых в договорах ЕС [EU soft law..., 2019].

Акты «мягкого права» ЕС и государств – членов ЕС стали закономерно и оперативно использоваться в борьбе с пандемией COVID-19, прежде всего для определения чрезвычайных мер в большинстве стратегий Евросоюза и государств – членов ЕС. С по-

**«Мягкое право» на защите от COVID-19 :
сравнительные подходы в национальном
правовом регулировании пандемии
государствами – членами Европейского союза**

мощью средств «мягкого права» решались проблемы в таких секторах, как защита конкуренции и государственная помощь, общественное здравоохранение, образование и др. Так, в программе «Временные меры по поддержке экономики в контексте текущего коронавирусного кризиса» («Temporary framework to support the economy in the context of the coronavirus outbreak»), принятой Еврокомиссией в начале пандемии, был определен значительный объем необходимых мер и мероприятий на общую сумму около 3 трлн евро, которые следовало провести на уровне государств – членов ЕС. Помимо прочего, посредством «мягкого права» были установлены общие подходы государств – членов ЕС по таким вопросам, как ограничение свободного передвижения граждан, труд сезонных работников в ЕС в условиях пандемии, представлены рекомендации, как восстановить транспорт и туризм и др. [Eliantonio, Stefan, 2021].

Французский Государственный совет, проводивший комплексное исследование «мягкого права» в 2013 г., выделил его четыре основные функции: «мягкое право» (1) заменяет жесткий закон в тех случаях, когда использовать традиционное законодательство невозможно или слишком сложно; (2) поддерживает эффективность жесткого закона; (3) является долговечной альтернативой жесткого закона; (4) помогает в случае появления новых феноменов, еще не урегулированных в правовой практике. Однако сейчас некоторые эксперты считают, что функциональная значимость «мягкого права» в условиях пандемии COVID-19 может быть расширена, и предлагают обратить особое внимание на такие его возможности, как (1) упреждающая функция; (2) так называемая активизирующая функция, направленная на повышение потенциала управления и общей устойчивости; (3) поддержка эффективности законодательства и повышение правовой устойчивости; (4) координация взаимодействий между различными уровнями власти и различными государственными и частными субъектами [Boschetti, Poli, 2021].

В настоящей статье анализируется действие «мягкого права» в условиях пандемии COVID-19: его роль в преодолении глобального вызова человечеству прослеживается на примерах использо-

вания мягких регуляторных ответных мер, которые были введены в государствах – членах ЕС, в частности в Италии, Германии, Венгрии, Греции и Швеции. Эти страны были выбраны в соответствии с определенными критериями. Во-первых, данные страны характеризуются разной степенью децентрализации государственного управления, поэтому можно оценить не только использование «мягкого права» в различных формах государственного устройства, но и роль «мягкого» регулирования как инструмента, соединяющего центр и периферию правовых систем. Во-вторых, в период первой и второй волн COVID-19 эти государства придерживались совершенно разных подходов к борьбе с пандемией, начиная от введения полной изоляции в Италии и заканчивая очень мягкими рекомендациями в Швеции. Эти различия были обусловлены не только особенностями культурных, экономических, правовых и политических традиций данных государств, но и конкретными подходами, отражавшими особые условия на местном уровне (например, большое количество мигрантов в Греции). Сравнительный анализ принятых мер и их взаимодействия с действующим законодательством позволяет оценить их действенность в борьбе с COVID-19, а также выяснить, какие именно виды актов традиционного права (конституции, законы, декреты, указы и т.п.) и «мягкого» регулирования предпочли применять национальные правительства для замедления распространения вируса, в какой степени «мягкое право» использовалось для ограничения основных прав и свобод человека и как суды, юристы и общественность реагировали на рекомендации актов «мягкого права».

Италия

Первой европейской страной, серьезно пострадавшей от COVID-19, стала Италия. По мнению исследователей, итальянский подход к борьбе с пандемией в первой половине 2020 г. был самым жестким [Васильева, 2020; Aperio Bella, Lauri, Capra, 2021; Corradetti, Pollicino, 2021]: было объявлено чрезвычайное положение, введена полная изоляция и заблокированы некоторые города. Это было обусловлено тем, что с 20 февраля 2020 г. (начало эпидемии) до 1 июля 2020 г., согласно докладу Национального института стати-

**«Мягкое право» на защите от COVID-19 :
сравнительные подходы в национальном
правовом регулировании пандемии
государствами – членами Европейского союза**

стики и Высшего института здравоохранения Италии¹, в стране было выявлено 239 606 случаев заболевания, максимальное число (113 351) – в марте 2020 г. К 1 июля 2020 г. умерли 32 982 человека, имевших положительный тест на COVID-19, из них 15 133 умерли в период до 31 марта 2020 г. (данные приводятся по: [Васильева, 2020, с. 56]).

Итальянское нормативное реагирование на пандемию началось с решения Совета министров от 31 января 2020 г. о введении в стране чрезвычайного положения сроком на шесть месяцев на основании пункта «с» части 1 ст. 7 и ст. 24 Законодательного декрета № 1 от 2 января 2018 г. (Кодекс гражданской защиты) (*ит.* Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. (Codice della protezione civile)). После того как премьер-министр Италии Марио Драги назначил генерала Франческо Паоло Фиглиuolo на должность чрезвычайного комиссара по COVID-19 (март 2021), стало возможным говорить о введении в стране «осадного положения» (*нем.* Belagerungszustand), при котором гражданская и судебная власти управляются военными [Corradetti, Pollicino, 2021].

Как отмечает российский правовед, специалист в области итальянского конституционного права Т.А. Васильева, в Конституции Италии не предусмотрено введение чрезвычайного положения, но фактически такая возможность конституционализирована, т.е. предусмотрены конституционные механизмы, допускающие при определенных обстоятельствах ограничение соответствующих прав и свобод. В частности, возможно ограничение свободы передвижения в целях охраны здоровья и безопасности (ч. 1 ст. 16), осуществление проверок и осмотров жилищ в целях охраны здоровья и предотвращения общественных бедствий (ч. 3 ст. 14), введение запрета на проведение собраний по обоснованным мотивам безопасности и общественного порядка (ч. 3 ст. 14). Введенные ограничения затронули значительное количество основных прав и свобод, в первую очередь свободу передвижения (ст. 16), право собираться мирно (ст. 17), свободу выражения мнений (ст. 21), свобо-

¹ В докладе были представлены сведения, касающиеся 93,1% итальянских коммун, в которых проживает 95% населения страны.

ду исповедовать религиозные верования (ст. 19), право на забастовку (ст. 40), право на труд (ст. 4), свободу частной хозяйственной инициативы (ст. 41), права учебных заведений (ст. 33), свободу преподавания (ст. 33), право на образование (ст. 34), свободу переписки и всех видов связи (ст. 15). При этом Италия как государство – участник Европейской конвенции могла ориентироваться на предусмотренные в ней допустимые ограничения [Васильева, 2020, с. 57].

Ограничительные меры в Италии могут вводиться посредством принятия декретов (указов) председателя Совета министров (*ит.* Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, DPCM) по предложению министра здравоохранения, 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 Кодекса гражданской защиты).

Другие высшие органы власти Италии имеют возможность вмешательства и осуществления контроля в сфере своей компетенции: президент имеет право осуществлять полномочия гаранта, парламент – получать полную информацию о деятельности правительства и высказывать свою позицию в отношении принятых мер и т.д. Однако, согласно Конституции, итальянский парламент не уполномочен участвовать в принятии решения о введении чрезвычайного положения (и, следовательно, не может предпринять никаких действий, чтобы в течение 60 дней превратить временную меру в надлежащий закон). В связи с этим итальянские исследователи К. Коррадетти и О. Поллицино задают острый вопрос: «Кто позволил премьер-министру принять чрезвычайные меры, чтобы противостоять пандемии COVID-19»? И отвечают: «Никто» [Corradetti, Pollicino, 2021].

Вместе с тем за первым Указом DPCM от 23 февраля 2020 г. последовала целая серия указов премьер-министра, посредством которых глава правительства в экстренном порядке вводил новые меры по противодействию распространению коронавируса. Так,

по рекомендации Министерства здравоохранения, правительство постановило закрыть непродовольственные магазины, культурные и образовательные учреждения, ограничить свободу передвижения. Именно введение последнего запрета, воспринятого как нарушение права граждан на свободное передвижение, предусмотренное ст. 16 Конституции Италии, больше всего обескуражило население страны, тем более что данный запрет был введен посредством Указа DPCM. По сути, такие указы являются административными актами или источниками второго ранга, которые, по мнению итальянских исследователей, «никоим образом не могли ограничить права людей» [Aperio Bella, Lauri, Capra, 2021]. Однако есть и иное мнение: в частности, К. Коррадетти и О. Поллицино признают, что указанные действия правительства были оправданы согласно той же ст. 16 Конституции Италии, признающей ограничение свободы передвижения в целях охраны здоровья, а также по судебным стандартам, таким как соразмерность или законная цель [Corradetti, Pollicino, 2021].

Меры правительства по ограничению прав населения сопровождались актами «мягкого права», в которых разъяснялись принятые указы и распоряжения. Так, занимавший должность премьер-министра в 2020 г. Джузеппе Конте, несмотря на свои широкие «ковид-полномочия», в значительной степени полагался на «мягкое право» (публичные заявления и пресс-релизы, часто публиковавшиеся вместе с заявлениями других институциональных деятелей или членов научных консультативных органов), учитывая, что для повышения эффективности борьбы с пандемией необходимо принимать во внимание реакцию граждан [Boschetti, Poli, 2021]. Другие институциональные органы Италии тоже во многом полагались на различные инструменты «мягкого права». Например, Министерство здравоохранения Италии с февраля по декабрь 2020 г. выпускало так называемые ковид-обзоры. Широкое распространение получили советы и рекомендации, принципы и меры безопасности, разработанные научно-консультативными органами, уполномоченными в борьбе с пандемией, в том числе Министерством внутренних дел Италии [Ibid.].

Меры «мягкого» регулирования применялись в Италии главным образом на втором этапе борьбы с COVID-19 (начиная с мая 2020 г.). Эти меры принимались как центральными публичными органами, так и региональными субъектами (областями, провинциями и коммунами). Акты «мягкого права» внесли значительный вклад в осуществление частного экономического предпринимательства и свободы вероисповедания. Среди инструментов «мягкого права» использовались общие рекомендации, инструкции, руководящие указания, планы борьбы с пандемией, административные указания, кодексы поведения и др. Эти необязательные правовые документы содержали также рекомендации по постепенному возвращению к нормальной жизни.

Основу «мягкого» законодательства, применявшегося в Италии во время эпидемии COVID-19, составляли принципы координации действий между государством и регионами и диалога со всеми заинтересованными сторонами. Несмотря на некоторую критику использовавшихся мер «мягкого права», их роль в ограничении конституционно предоставленных прав была незначительной, поскольку лишь меры жесткого права, принятые на национальном и местном уровнях, могли ограничивать личные права и свободы граждан в целях сдерживания эпидемии [Aperio Bella, Lauri, Capra, 2021, p. 94].

Германия

В отличие от Италии, «мягкое право» сыграло важную роль в борьбе с COVID-19 в Германии. Однако в соответствии с немецкой правовой традицией ключевые решения принимались в юридически обязывающей форме, а «мягкое право» выполняло в основном вспомогательную функцию.

Для борьбы с пандемией Германия задействовала мощную триаду нормативных, медицинских и социально-экономических мер. Основной целью нормативных мер было – и остается – сокращение распространения вируса, чтобы обеспечить интенсивное медицинское лечение всех нуждающихся пациентов. Расширение медицинских возможностей позволило со временем отказаться от первоначальных жестких мер по ограничению экономической и

социальной жизни. Обширные программы государственной помощи смягчили (по крайней мере частично) последствия жестких мер для компаний и работников [Knauff, 2021].

Для борьбы с эпидемией федеральное правительство и правительства земель внесли поправки в многочисленные правила, предусмотренные законами или постановлениями исполнительной власти, а также приняли ряд новых постановлений.

Общую нормативную базу, связанную с охраной здоровья, в ФРГ образует Федеральный закон о профилактике и борьбе с инфекционными заболеваниями населения от 20 июля 2000 г. (далее – Закон о защите от инфекций, нем. Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen, сокращенно – Infektionsschutzgesetz, IfSG), который в целом регулирует обращение с инфекционными заболеваниями и устанавливает, согласно п. 19 ст. 74 (1) Конституции Германии, конкурирующую законодательную компетенцию федеральных органов в сфере борьбы с распространением среди населения общепасных и инфекционных заболеваний.

В связи с пандемией COVID-19, в соответствии с Федеральным законом о защите населения в случае возникновения эпидемической ситуации национального значения от 27 марта 2020 г. (далее – Закон о защите от эпидемий, нем. Gesetz über den Schutz der Bevölkerung im Falle einer epidemischen Situation von nationaler Bedeutung), в Закон о защите от инфекций (IfSG) были внесены существенные изменения и дополнения. Была принята новая редакция § 5IfSG, согласно которой Федеральное министерство здравоохранения получило широкие полномочия, в том числе право издавать исполнительные постановления (нем. Rechtsverordnung), являющиеся одной из важных форм административного нормотворчества, а также административные акты (нем. Verwaltungsakt). Это значительно расширило возможности использования мер «мягкого права» для регулирования различных последствий пандемии COVID-19 в ФРГ [Knauff, 2021]. Кроме того, были внесены изменения в § 28 (1) IfSG: компетентные органы были наделены правом «обязывать граждан не покидать место, где они находятся, или покидать его только при определенных условиях, или не вхо-

дять в определенные места или общественные пространства, или входить в них только при определенных условиях». Следует отметить, что, несмотря на введение существенных ограничений основных прав и расплывчатую формулировку, эта норма была признана судами конституционной в особых условиях пандемии. В частности, суды постановили, что в контексте непредвиденных событий, связанных с COVID-19, может возникнуть необходимость по соображениям общего блага закрыть неприемлемые пробелы в регулировании на переходный период и временно на основе общих норм разрешить принимать интенсивные меры, которые в общем случае требовали бы специального регулирования.

Необходимым условием для использования указанных полномочий стало решение Федерального парламента (Бундестага) о существовании эпидемической ситуации национального значения, которое было принято в день одобрения Закона о защите от эпидемий.

В соответствии со ст. 83 Основного закона ФРГ земли обычно несут ответственность за исполнение федеральных законов. Это относится и к Закону о защите от инфекций, который наделяет земли полномочиями издавать исполнительные постановления, позволяющие восполнять конкретные пробелы в законах. Например, § 28IfSG делегирует землям полномочия правительства в отношении мер по защите от инфекций и введения карантина: право издавать соответствующие предписания и запреты для борьбы с инфекционными заболеваниями посредством исполнительного регулирования.

В ходе эпидемии коронавируса во всех землях Германии были изданы многочисленные «исполнительные постановления по COVID-19» в дополнение к отдельным государственным актам органов исполнительной власти. Эти правила были разработаны, чтобы контролировать поведение населения путем введения ограничений на контакты, запретов на проведение многолюдных мероприятий, требований о соблюдении социальной дистанции и других правил поведения, таких как гигиенические нормы. Обычно эти постановления были недолговечны и часто видоизменялись [Knauff, 2021].

В дополнение к большому числу юридически обязательных документов федеральное правительство и отдельные земли приняли множество необязательных актов «мягкого права». Можно отметить четыре вида таких актов, соотносящихся с борьбой с эпидемией COVID-19 в Германии.

1. Планы борьбы с пандемией. Среди них выделяется Национальный план по борьбе с пандемией, основанный на Глобальном плане Всемирной организации здравоохранения по борьбе с пандемией COVID-19 (World Health Organisation's Global Pandemic Plan). Национальный план был разработан Институтом Роберта Коха – национальным органом, в ведении которого, согласно § 4 (1) IfSG, находится профилактика инфекционных заболеваний, раннее выявление и предотвращение распространения инфекций. Кроме того, во всех землях были приняты планы борьбы с эпидемией, ответственность за выполнение которых была возложена на соответствующие министерства. На их основе местные органы власти также разработали планы борьбы с COVID-19 и конкретные меры для своей зоны ответственности. При этом, поскольку и Национальный план борьбы с пандемией, и земельные планы борьбы с эпидемией, и местные планы по сути являлись простым «руководством к действию», они могут рассматриваться как акты «мягкого права».

2. Рекомендации. Согласно § 5 (6) IfSG, Федеральное министерство здравоохранения может «в связи с эпидемической ситуацией национального значения, используя рекомендации Института Роберта Коха, издавать рекомендации, обеспечивающие общий скоординированный подход» на всей территории ФРГ. Рекомендации, выпущенные Федеральным министерством здравоохранения, касались, например, поведения путешественников, возвращающихся в Германию, а также (до внесения поправок в IfSG) отмены крупных мероприятий.

Другой пример рекомендаций – Национальный стандарт охраны труда, опубликованный Федеральным министерством труда и социальных дел 16 апреля 2020 г., в котором была представлена оценка рисков и предлагались конкретные меры по охране труда. Хотя этот документ был тесно увязан с Законом о при-

менении мер по охране труда для повышения безопасности и защиты здоровья работников на рабочем месте (*нем.* Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit, сокращенно – Arbeitsschutzgesetz, ArbSchG), он представлял собой свод правил, не предусмотренных законом, а потому необязательных к исполнению.

Предупреждения о поездках, принимавшиеся без правовой основы, – еще один пример необязательного руководства. Эти предупреждения действовали ограниченное время. Выполняя рекомендации Совета ЕС от 30 июня 2020 г. [Council recommendation..., 2020], Германия с 1 июля 2020 г. прекратила выдавать предупреждения о поездках в отношении государств – членов ЕС, а также ряда других государств.

3. Неофициальные соглашения между правительством Федерации и правительствами земель. Эти неформальные соглашения имели большое политическое значение: с одной стороны, они обеспечивали единый подход всех земель к борьбе с эпидемией, с другой – использовались для формулирования требований к поведению граждан и организаций.

4. Административные указания. Как правило, их основные функции – разъяснение закона и контроль за его исполнением, кроме того, они могут заменять или дополнять нормативные акты исполнительной власти. Для борьбы с COVID-19 эти инструменты применялись в качестве «мягкого права». Помимо прочего, административные указания использовались для защиты компаний от негативных экономических последствий пандемии, а также обеспечивали единообразное применение правоохранительными органами так называемых неопределенных правовых понятий (*нем.* «unbestimmte Rechtsbegriffe»). Примером могут служить указания Министерства труда, здравоохранения и социальных дел земли Северный Рейн-Вестфалия по организации крупных мероприятий от 10 марта 2020 г., предписывавшие подчиненным органам запрещать мероприятия с участием более 1000 человек. Этот запрет был введен «с немедленным исполнением» (*нем.* Sofortvollzug), что

означало, что средства правовой защиты не имели против него приостанавливающего действия [Knauff, 2021].

Таким образом, борьба с пандемией выявила преимущества «мягкого права» в контексте германского правового порядка. «Мягкое право» показало себя как эффективный и гибкий инструмент, востребованный в условиях эпидемии. Немецкие ученые-правоведы начали постепенно преодолевать прежнее фундаментальное неприятие (и незнание) актов «мягкого права» (кроме административных указаний) и в настоящее время стремятся выработать более позитивный подход к «мягкому» законодательству. Вместе с тем скептицизм в отношении «мягкого права» по-прежнему преобладает, что, по мнению М. Кнауффа, объясняется недостаточностью нормативных конструкций, которые лишь выборочно затрагивают инструменты «мягкого права». Так, Федеральный конституционный суд (ФКС) и Федеральный административный суд постановили, что суды не должны принимать во внимание административные указания, так как статус этих актов «мягкого права» неясен. По мнению ФКС, административные указания не соответствуют требованиям, которые, согласно Конституции ФРГ, необходимы, чтобы административная мера могла ограничивать права граждан, поскольку не являются юридически обязательными [Knauff, 2021].

Как правило, планы, рекомендации и административные указания лишь дополняют обязательное законодательство. В этом смысле применение «мягкого права» в Германии для борьбы с эпидемией принципиально не отличалось от его использования в других обстоятельствах. Однако и количество, и интенсивность необязательных правил во время борьбы с COVID-19 значительно превышали обычные уровни «мягкого» законотворчества в Германии в «нормальные» времена.

Таким образом, в немецком своде так называемого коронного «мягкого права» проявляются как сильные, так и слабые стороны необязательных форм регулирования, существующих в рамках правовой системы ФРГ. За время пандемии связь «мягкого права» с юридически обязательными формами регулирования в сложной сети нормативных актов стала более ясной, а возможность его ис-

пользования (по крайней мере в краткосрочной перспективе) в качестве инструмента быстрого и эффективного дополнительного правотворчества – достаточно очевидной. Тем самым немецкий опыт применения «мягкого права» можно считать положительным.

Венгрия

Распространение актов «мягкого права», принятых правительством и другими публичными органами и учреждениями во время пандемии COVID-19, является важной вехой в венгерском административно-нормативном поведении, поскольку до сих пор «мягкое право» практически не играло существенной роли в национальном административном управлении. Между тем эксперты полагают, что центробежные силы в венгерской административной системе также сыграли свою роль при выборе формулировок и введении этих необязательных мер [Láncos, Christián, 2021].

Во время действия особого правового порядка, введенного в условиях пандемии COVID-19, законы, принятые парламентом, а также правительственные декреты были дополнены новым решением: «внешним» «мягким правом». Этот вид необязательных мер до настоящего времени практически никогда не фигурировал в венгерском административно-регулирующем инструментарии, однако уникальные проблемы, связанные с пандемией, требовали предоставления предприятиям, государственным службам и учебным учреждениям руководящих указаний относительно того, как корректировать свою деятельность для обеспечения безопасности и эффективности текущих услуг.

Следует сказать, что в «доковидный» период в Венгрии регулярно использовались документы, содержащие сведения о необязательных мерах, такие как министерские циркуляры, этические кодексы для государственных служащих или судей, уведомления государственных органов по вопросам конкуренции, заключения и резолюции Курии (Верховного суда Венгрии). Но все это были, как правило, внутренние акты, либо действующие в рамках соответствующей организации (например, Курии), либо предназначенные для информирования общественности (напри-

мер, уведомление Венгерского антимонопольного органа о штрафах). Между тем «внешнее» «мягкое право» использовалось в Венгрии крайне редко. Это связано прежде всего с Законом Венгрии № 130 от 2010 г. о законотворчестве. В соответствии с этим законом регулирующий орган может принимать два основных типа норм: правовые акты общей силы (с учетом ограничений личного, территориального, временного и материального характера) и так называемые публично-правовые нормативные акты, к которым относятся акты, имеющие обязательную силу [Láncos, Christián, 2021].

Признавая угрозу общественному здоровью, создаваемую COVID-19, венгерское правительство предприняло различные меры для сдерживания эпидемии и для решения связанных с ней экономических, образовательных и административных проблем. В частности, был создан Оперативный корпус, ответственный за сдерживание инфекции, в задачи которого входили мониторинг и оценка распространения коронавируса, консультации, внедрение эпидемиологических мероприятий и информирование общественности. Во главе Оперативного корпуса были поставлены министр внутренних дел и министр людских ресурсов. Помимо Оперативного корпуса ответственность за борьбу с пандемией была возложена на правоохранительные органы, в частности на полицию и силы обороны. Были назначены командиры госпиталей и командиры критически важных предприятий. Подобный подход, осуществлявшийся с опорой на силовые и правоохранительные органы, оказал сильное влияние на институциональные и процедурные аспекты борьбы с эпидемией в Венгрии, обеспечив строгий, иерархический, централизованный и «воинственный» контекст для национального кризисного управления.

В связи с распространением эпидемии COVID-19 правительство Венгрии приняло решение на основании ст. 53 Конституции Венгрии объявить с 11 марта 2020 г. так называемое «состояние опасности». Состояние опасности – это форма особого правового порядка, установленного в соответствии с Конституцией (так же как «состояние национального кризиса», «чрезвычайное положение», «состояние превентивной обороны», «состояние террори-

стической угрозы» и «неожиданное нападение»). Правила, регулирующие состояние опасности, уполномочивают правительство принимать чрезвычайные декреты для ускорения принятия решений. Для борьбы с эпидемией COVID-19 правительство приняло несколько обязательных декретов, направленных на обеспечение безопасности населения (закрытие венгерских границ, ограничения на поездки, закрытие непродовольственных розничных магазинов и развлекательных заведений) и смягчение экономических последствий карантина: например, правительственные декреты № 341/2020 (VII. 12) и 291/2020 (VI. 17) об ограничении поездок в период готовности к эпидемии; правительственный декрет № 290/2020 (VI. 17) о некоторых мерах, связанных с субсидиями на заработную плату с целью защиты рабочих мест, и др. Для борьбы с эпидемией были также использованы новые технологии: правительственный декрет № 181/2020 (V. 4) разрешил использование электронных средств контроля за карантинными мерами, при этом те, кто был помещен на карантин, устанавливали на смартфоны программу *Virus Radar*, а полиция собирала данные и осуществляла надзор.

Проблемы, связанные с эпидемией, решались также посредством необязательных мер «мягкого права», принятых различными ведомствами и их органами. Например, рекомендации Национального управления образования стали руководством для организации дистанционного образования в детских садах, школах и высших учебных заведениях. 9 апреля 2020 г. этот административный орган принял и опубликовал на своем веб-сайте следующие документы «мягкого права»: Методические рекомендации по цифровому графику внеклассной работы; Методические рекомендации по работе детских садов, кружков и другим специальным образовательным ситуациям; Рекомендации по IT-безопасности для преподавания и обучения в цифровом рабочем графике вне класса [Láncos, Christián, 2021]. Указанные рекомендации были разработаны при участии органов, управляющих государственными школами, государственных учебных заведений, а также педагогических служб.

Пример рекомендаций Национального управления образования показывает, что помимо гибкости в ситуациях, подобных нынешней, привлекательность таких необязательных норм заключается в том, что в рамках высокоцентрализованной венгерской административной системы «мягкое право» может оказывать сильное влияние на адресатов. По словам венгерских ученых П.Л. Ланкоса и Л. Кристиана, дальнейшее развитие актов «мягкого права» – уже вне периода действия особого правового режима – было бы желательным дополнением к существующему нормативному инструментарию национальных директивных органов, «если бы заинтересованные стороны участвовали в разработке их формулировок, обеспечивая полезное профессиональное руководство для заинтересованных сторон» [Láncos, Christián, 2021, p. 91].

Греция

По мнению некоторых экспертов, Греция, начиная с первых месяцев пандемии, стала «образцовым ребенком» ЕС в борьбе с COVID-19 [Tsourdi, Vavoula, 2021]. Несмотря на слабость экономики страны в целом и системы общественного здравоохранения в частности, Греция чрезвычайно эффективно решала проблемы, связанные с распространением заболевания. Используя «акты законодательного содержания» (*англ.* acts of legislative content, *греч.* πράξη νομοθετικού περιεχομένου), которые в широком смысле трактуются как мягко принятые жесткие законы, греческое правительство упростило процедуры принятия обязательных решений, не прибегая к «мягкому праву» как таковому. По мнению исследователей, эффективность принятых в Греции мер была обеспечена, в первую очередь, мягким регулированием в рамках обширного свода «пандемийных» законодательных актов. Инструменты «мягкого права» широко использовались для обработки персональных данных и разъяснения неизбежности уголовного наказания за нарушения правил, связанных с COVID-19.

Можно оценить использование «мягкого права» в Греции, рассмотрев его вклад в регулятивную деятельность органов власти. Конституция Греции не предусматривает введение чрезвычайного положения. Однако она устанавливает, что в случае чрезвычайных

обстоятельств, срочной и непредвиденной необходимости президент Республики вправе по предложению кабинета министров издавать акты законодательного содержания. Воспользовавшись этим, греческое правительство в ответ на распространение COVID-19 приняло общие меры именно в форме актов законодательного содержания. Только за март-июль 2020 г. правительство приняло семь таких актов. И уже на их основании греческая исполнительная власть издала многочисленные «совместные министерские постановления» (*греч.* κοινές υπουργικές αποφάσεις, ΚΥΑ). Эти юридически обязательные акты исполнительной власти затрагивали различные аспекты жизни людей – от условий труда на дому и ограничений свободы передвижения до мер материальной поддержки различных категорий работников [Tsourdi, Vavoula, 2021].

Толковать содержание актов законодательного содержания были призваны такие инструменты «мягкого права», как «интерпретационные циркуляры» (*греч.* ερμηνευτικές εγκύκλιοι). Согласно греческому административному праву, циркуляры должны не только разъяснять законодательные акты, но и гармонизировать и унифицировать их осуществление административными органами. Основная цель циркуляров – повышение эффективности государственного управления и защита прав граждан. Исполнение предписаний циркуляров является обязательным для подведомственных учреждений и должностных лиц администрации. По сути, циркуляры способствуют созданию единой административной практики и адресованы внутреннему кругу государственного управления для оптимальной организации и функционирования административных органов.

Помимо циркуляров «мягкое право» в Греции включает и такие виды актов регулирования, как «руководящие принципы» (*греч.* οδηγίες). На практике их часто издают независимые органы, например, такие как Греческое управление по защите данных. Руководящие принципы содействуют повышению эффективности административных действий, защищают отдельных лиц, поскольку способствуют единообразному применению административного дискреционного права и помогают избежать необоснованной дифференциации в аналогичных ситуациях. Хотя сами по себе

**«Мягкое право» на защите от COVID-19 :
сравнительные подходы в национальном
правовом регулировании пандемии
государствами – членами Европейского союза**

руководящие принципы не подлежат судебному контролю, они упрощают судебный контроль за законностью отдельных административных актов, поскольку администрация должна соблюдать установленные положения.

В Греции во время борьбы с эпидемией COVID-19 средства «мягкого права» применялись в четырех областях: установление ограничений на свободу передвижения; конфиденциальность и защита данных; право на убежище; уголовные санкции. Греческие исследователи Э. Цурди и Н. Вавула подчеркивают особую важность того, что акты «мягкого права» взаимодействовали с национальным обязательным законодательством, принятым в указанных сферах, а также учитывали европейское и международное право [Tsourdi, Vavoula, 2021].

Основным способом сдерживания распространения коронавируса и защиты общественного здоровья было введение социального дистанцирования посредством временной изоляции по месту жительства. С 22 марта 2020 г. греческое правительство ввело запрет на весь ненужный трафик на греческой территории – первоначально до 6 апреля 2020 г., но затем запрет был продлен до 4 мая 2020 г. Выходя на улицу, любой житель страны должен был иметь при себе удостоверение личности или паспорт, выданные полицией, а также разрешение на передвижение, которое можно было получить, заполнив онлайн-форму или бумажную форму с указанием причины ухода из дома или отправив SMS по мобильному телефону на специальный номер Генерального секретариата гражданской защиты. Э. Цурди и Н. Вавула подчеркивают, что «мягкий» закон не применялся в отношении ограничения передвижения населения. Но он применялся для уточнения мер социальной дистанции, таких как использование масок или ограничение количества пассажиров в личных автомобилях [Tsourdi, Vavoula, 2021].

В отношении ограничений свободы передвижения лиц, ищущих убежища, была принята совершенно иная позиция. 17 марта 2020 г. Генеральный секретариат по приему просителей убежища Министерства по вопросам миграции и убежища издал несколько «руководящих принципов», адресованных всем цен-

трам приема и идентификации просителей убежища в Греции. В этих актах «мягкого права», изданных на основе официальных инструкций греческого правительства и содержавших ссылки на соответствующие законодательные акты, предлагались различные способы и меры реагирования на распространение инфекции. Среди прочего, предлагалось введение разного рода ограничений, включая приостановку любой деятельности по организации отдыха и школьного обучения, а также ограничение передвижения просителей убежища как за пределами этих центров, так и в их пределах. Однако за первоначальными руководящими принципами «мягкого права» быстро последовали юридически обязывающие меры, ограничения были конкретизированы и подкреплены нормативными правовыми актами. 21 марта 2020 г. несколько министерств, уполномоченных в борьбе с COVID-19, приняли совместное решение, предусматривающее ограничение свободы передвижения просителей убежища в центрах приема и идентификации. Первоначально решение было принято на один месяц, но впоследствии неоднократно продлевалось посредством совместных министерских актов.

Помимо первоначальных руководящих директив (которые сначала были введены как акты «мягкого права», а затем как законодательные меры) был издан специальный интерпретационный циркуляр для разъяснения мер и условий содержания несопровождаемых несовершеннолетних просителей убежища в центрах приема и идентификации. Этот циркуляр включал указания о мерах личной гигиены для детей и персонала, инструкции по уборке и дезинфекции, а также подробные инструкции на случай болезни.

Принятие мер, ограничивающих свободу передвижения, сопровождалось введением санкций в отношении тех, кто их не соблюдает. В этом контексте «мягкое право» не использовалось. Но, например, разъяснения по применению уголовных санкций, предусмотренных ст. 285 УК Греции, принятой за год до пандемии, а также ст. 385 УК Греции, предусматривающей уголовную ответственность вплоть до лишения свободы за нарушение мер по предотвращению распространения заболеваний, содержались в двух циркулярах прокуратуры Кассационного суда Греции. Циркуляр

№ 4/12.3.2020 информировал органы прокуратуры во всех судах первой инстанции Греции, а также органы прокуратуры в греческих апелляционных судах о содержании ст. 285, налагающей значительно более строгие наказания на тех, кто угрожает законным интересам граждан (жизни, здоровью и т.д.). В следующем циркуляре № 7/31.3.2020 Канцелярия государственного обвинителя при Кассационном суде Греции призывала судей и прокуроров проявлять «бдительность и постоянное вмешательство» для судебного преследования преступлений, связанных с пандемией COVID-19.

Таким образом, «мягкое право» в условиях пандемии в Греции имело дополнительный к действующему законодательству характер. Его основное преимущество заключалось в его гибкости, а также в упрощенных процедурах введения актов «мягкого права», что было особенно ценно в ситуациях, когда быстрое принятие решений являлось определяющим и важным. Посредством таких актов греческое правительство смогло в значительной степени дополнить жесткое право, составлявшее законодательную основу для ограничений прав и свобод.

Швеция

Шведские меры по профилактике COVID-19 отличаются от подходов, используемых в других европейских странах: Швеция применяет стратегию, в значительной степени основанную на том, что граждане несут ответственность за свои действия в соответствии с необязательными рекомендациями («мягким правом»). Понятие «мягкое право» не используется в национальном шведском праве; в шведском языке нет термина, определяющего это явление. Как отмечают некоторые исследователи, шведское правовое мышление, несмотря на приверженность писаному праву и прагматическому решению проблем, традиционно больше опирается на практические соображения и меньше – на принятие решений на основе абстрактных общих принципов и норм [Wenander, 2021]. Однако следует подчеркнуть, что правовая сфера применения необязательных правил для борьбы с эпидемией COVID-19 в Швеции зависит от конституционного статуса административных органов, отличающегося от того, что существует в большинстве стран ЕС.

«Шведская административная модель» предполагает, что все административные учреждения организуются вне правительственных министерств как самостоятельные государственные органы, хотя и под общим руководством правительства. Необязательные правила не устанавливаются и не запрещаются правительственными актами.

Наиболее важным административным учреждением Швеции, занимающимся противодействием распространению COVID-19, является Агентство общественного здравоохранения, несущее национальную ответственность за координацию мер по борьбе с инфекционными заболеваниями и принятие необходимых инициатив. Как и в других шведских административных учреждениях, главой данного агентства является генеральный директор, которого назначает правительство. Генеральный директор, в свою очередь, назначает государственного эпидемиолога, который отвечает за координацию мониторинга и анализ развития инфекционных заболеваний и защиту населения от них. Другим важным административным учреждением является Гражданское агентство по чрезвычайным ситуациям, которое оказывает помощь местным органам власти по вопросам общественной безопасности и гражданской обороны. Все шведские административные учреждения действуют от своего имени, а не от имени правительства или отдельного министерства. Законность действий административных органов и их государственных служащих тщательно изучается уполномоченным по правам человека (парламентским омбудсменом) и канцлером юстиции. Эти чиновники могут принимать решения, выступая с публичной критикой того или иного органа или государственного служащего, тем самым применяя своего рода «мягкую силу» [Wenander, 2021].

Хотя шведская стратегия противодействия COVID-19 опирается в основном на индивидуальную ответственность граждан и использование необязательных правил, существуют также и обязательные законодательные акты, используемые для борьбы с эпидемией. Так, например, Риксдаг принял Закон о временных исключениях от правовых требований корпоративного права для облегчения проведения ежегодных общих собраний акционеров и

собраний ассоциаций (*шв.* Lag om tillfälliga undantag för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor), чтобы свести к минимуму риск передачи коронавируса. Риксдаг также принял решение о временном делегировании правительству широких нормотворческих полномочий для борьбы с распространением COVID-19, включая право закрывать торговые центры, рестораны, узлы общественного транспорта (гавани, аэропорты, железнодорожные вокзалы). Это решение было принято в Риксдаге в ускоренном порядке.

В дополнение к конституционной системе обязательных норм шведское законодательство также включает необязательные нормы. Документы, не имеющие обязательной силы, относятся либо к формальной категории «общих рекомендаций» (*шв.* Allmänna råd), либо к расплывчатой категории «других видов руководящих документов». Обе категории являются полноправной частью шведской правовой системы [Wenander, 2021]. Термин «общие рекомендации» означает «общие рекомендации по применению статута (акта права или делегированного законодательства), в которых указывается, как кто-то может или должен действовать в определенном отношении»¹. Общие рекомендации призваны содействовать обеспечению единообразия в процессе принятия решений. Они принимаются административными органами и могут быть направлены как отдельным лицам, так и другим административным органам и их сотрудникам. Хотя общие рекомендации не считаются юридически обязательными, их соблюдение административными органами служит интересам предсказуемости законных ожиданий граждан.

Помимо общих рекомендаций существуют и другие виды необязательных документов, содержащих руководящие указания (*шв.* Rekommendationer) административным органам. Эти акты могут иметь форму меморандумов, брошюр, веб-страниц и т.д. Нет конкретных правовых норм, устанавливающих, какие именно административные учреждения могут издавать такие руководящие документы. Однако в значительной степени руководящие

¹ *Перевод автора no: [Författningssamlingsförordning..., 1976].*

документы подпадают под те же требования законности, объективности, беспристрастности и соразмерности, что и общие рекомендации, и различие между этими двумя категориями не всегда ясно.

Значительная часть жителей Швеции сознательно следует советам государственных органов. В нынешней ситуации люди в Швеции в целом ведут себя ответственно, например ограничивают свои социальные контакты, чтобы уменьшить распространение инфекции. Так, более 80% населения изменили свое поведение во время пандемии. Примерно 87% шведов стараются держаться на расстоянии от других как в помещении, так и на открытом воздухе [Wenander, 2021].

Вместе с тем далеко не все специалисты и общественность Швеции безоговорочно приняли официальную «мягкую» противозидемическую стратегию (без введения жестких карантинных мер и ограничений). До сих пор идут споры о ее целесообразности и успешности применения в период пандемии. Многие ученые и специалисты, врачи, вирусологи, эпидемиологи и общественные деятели не поддержали официальные меры. В ведущей шведской газете «Дагенс нюхетер» 14 апреля 2020 г. было опубликовано письмо группы видных шведских ученых, которые резко критиковали действия Агентства общественного здравоохранения: они считали принимаемые меры недостаточными для замедления распространения инфекции и призывали к введению более жестких карантинных мер (временному закрытию магазинов, ресторанов, всех общественных мест и прочее) в первую очередь в Стокгольме.

Одним из серьезных аргументов против шведской «мягкой» тактики стало то, что по сравнению с соседними скандинавскими странами, где ввели жесткие карантинные меры, летальность в Швеции была значительно выше. Так, в Швеции к началу 2021 г. было зафиксировано почти 3000 смертей от коронавируса. При этом в Дании было 493 смертельных случая, в Финляндии – 240, в Норвегии – 214, что даже суммарно значительно меньше, чем в одной Швеции [Сорокина, 2020, с. 50].

В настоящее время не представляется возможным в полной мере говорить об успехе или провале шведского «мягкого» проти-

**«Мягкое право» на защите от COVID-19 :
сравнительные подходы в национальном
правовом регулировании пандемии
государствами – членами Европейского союза**

возэпидемического подхода или, другими словами, шведской модели. Все происходящие процессы – и коронавирусная эпидемия в Швеции, и распространение COVID-19 в мире, и взаимодействие разных стран по преодолению последствий пандемии – еще не завершились.

Несмотря на то что национальный опыт стран – участниц ЕС отличается друг от друга с точки зрения структуры управления и его правовой основы, т.е. действующего законодательства, борьба с распространением COVID-19 требует оперативности принятия экстренных решений, гибкости и открытости, чему способствуют инструменты «мягкого права».

С точки зрения исследователей, обращение Евросоюза и государств – членов ЕС к «мягкому праву» в период пандемии обусловлено тем, что «мягкое право»: 1) толкуется широко и охватывает различные инструменты, используемые публичными органами при реализации политики, направленной на формирование и регулирование поведения отдельных лиц, предприятий и/или других частных и государственных учреждений без обращения к законодательству, традиционно применяемому в публичной сфере; 2) содержит «отголоски» законотворчества и черты нормативности; 3) учитывает сложность управления, имеет множество «законодателей» («игроков»), целей и областей применения; 4) обладает гибким инструментарием, институциональной открытостью, дает возможность принятия мер в сжатые сроки; 5) повышает устойчивость современных правовых систем, что отражается на росте доверия граждан к закону и публичным институтам [Eliantonio, Stefan, 2021; Boschetti, Poli, 2021; Eliantonio, Korkea-Aho, Vaughan, 2021].

Литература

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

Сорокина Е.А. Государственная противоэпидемическая политика : опыт Швеции по противодействию коронавирусу // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – Санкт-Петербург, 2020. – № 3(87). – С. 42–53.

Aperio Bella F., Lauri C., Capra G. The role of COVID-19 soft law measures in Italy : much ado about nothing? // European j. of risk regulation. – Cambridge : Cambridge univ. press, 2021. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 93–110. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/abs/role-of-covid19-soft-law-measures-in-italy-much-ado-about-nothing/D0D4668FFB0936CABAA06FFF44B2FDC3> (date of access: 18.12.2021).

Boschetti B., Poli M.D. A comparative study on soft law : lessons from the COVID-19 pandemic // Cambridge yearbook of European legal studies. – Cambridge : Cambridge univ. press, 2021. – P. 1–34. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-yearbook-of-european-legal-studies/article/comparative-study-on-soft-law-lessons-from-the-covid19-pandemic/ABA9252110DD1CCF6AF151BD44B78B56> (date of access: 18.12.2021).

Corradetti C., Pollicino O. The «war» against COVID-19 : state of exception, state of siege, or (constitutional) emergency powers? The Italian case in comparative perspective // German law j. – Cambridge : Cambridge univ. press, 2021. – Vol. 22, Issue 6. – P. 1060–1071. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/war-against-covid19-state-of-exception-state-of-siege-or-constitutional-emergency-powers-the-italian-case-in-comparative-perspective/75EAEBBEF7F45100E71210F1B241F558> (date of access: 18.12.2021).

Council recommendation (EU) 2020/912 of 30 June 2020 on the temporary restriction on non-essential travel into the EU and the possible lifting of such restrictions // Official j. of the European Union. – Brussels, 2020. – 01.07. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0912&from=EN> (date of access: 18.12.2021).

Eliantonio M., Korkea-Aho E., Vaughan S. EJRR Special Issue Editorial : COVID-19 and soft law : is soft law pandemic-proof? // European j. of risk regulation. – Cambridge : Cambridge univ. press, 2021. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 1–6. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/ejrr-special-issue-editorial-covid19-and-oft-law-is-soft-law-pandemicproof/261254F1AC292DC41CD2651BF39DB321> (date of access: 18.12.2021).

Eliantonio M., Stefan O. The elusive legitimacy of EU soft law : an analysis of consultation and participation in the process of adopting COVID-19 soft law in the EU // European j. of risk regulation. – Cambridge : Cambridge

**«Мягкое право» на защите от COVID-19 :
сравнительные подходы в национальном
правовом регулировании пандемии
государствами – членами Европейского союза**

univ. press, 2021. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 159-175. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/elusive-legitimacy-of-eu-soft-law-an-analysis-of-consultation-and-participation-in-the-process-of-adopting-covid19-soft-law-in-the-eu/ED1F587B4FEBFD593C010F81833F5A3C> (date of access: 18.12.2021).

EU soft law in the EU legal order : a literature review / Stefan O.A., Avbelj M., Eliantonio M., Hartlapp M., Korkea-Aho E., Rubio N. – London, 2019. – 46 p. – URL: <https://ssrn.com/abstract=3346629> (date of access: 18.12.2021).

Författningssamlingsförordning (1976:725) // Sveriges Riksdag. – Stockholm, 1976. – URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forfattningssamlingsforordning-1976725_sfs-1976-725 (date of access: 18.12.2021).

Knauff M. Coronavirus and soft law in Germany : business as usual? // European j. of risk regulation. – Cambridge : Cambridge univ. press, 2021. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 45-58. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/coronavirus-and-soft-law-in-germany-business-as-usual/72863C58195BCE53468EB6CD77CE5F6C> (date of access: 18.12.2021).

Láncos P.L., Christián L. Domestic soft law regulation during the COVID-19 lockdown in Hungary : a novel regulatory approach to a unique global challenge // European j. of risk regulation. – Cambridge : Cambridge univ. press, 2021. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 77-92. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/domestic-soft-law-regulation-during-the-covid19-lockdown-in-hungary-a-novel-regulatory-approach-to-a-unique-global-challenge/FD6FF7A5EC9DE808FE8926C23D01FC66> (date of access: 18.12.2021).

Tsourdi E., Vavoula N. Killing me softly? Scrutinising the role of soft law in Greece's response to COVID-19 // European j. of risk regulation. – Cambridge : Cambridge univ. press, 2021. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 56-76. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/killing-me-softly-scrutinising-the-role-of-soft-law-in-greeces-response-to-covid19/F798C4013BA5ECFABDE8885E17BBFC91> (date of access: 18.12.2021).

Wenander H. Sweden : non-binding rules against the pandemic – formalism, pragmatism and some legal realism // European j. of risk regulation. – Cambridge : Cambridge univ. press, 2021. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 127-142. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/sweden-nonbinding-rules-against->

the-pandemic-formalism-pragmatism-and-some-legal-realism/3BA365BAE971C3061086AE4A462A72DB (date of access: 18.12.2021).

DOI: 10.31249/ape/2022.01.04

Alferova E.V.¹, 2022
**Soft law to protection from COVID-19 :
comparative approaches in the national legal
regulation of the pandemic by the member
states of the European Union**

***Abstract.** COVID-19 has resulted in the unprecedented closure of borders and the blocking of cities and regions, it has taken millions of lives, created an emergency situation in public health and administrative management. In order to respond to the coronavirus pandemic in a timely manner and apply unified approaches to its «taming», the EU institutions and public authorities of national member states, in addition to the current legislative acts, have widely used such legal regulators of public life and administrative management as soft law. With the use of circulars, instructions, guidelines and other acts of soft law, the rules of behavior of the population and its individual groups in a pandemic began to be urgently introduced, the procedure for vaccination and remote work and education were explained. Acts of soft law, which, according to the theory of law, are not binding, on the one hand, have become an internal guide to the actions of authorities to organize the management of subordinate infrastructure, save the economy, on the other hand, external rules aimed at voluntary compliance with them by residents of cities and settlements (recommendations, appeals, explanations, etc.). Main strategies of the EU member states in the application of soft law measures are aimed at saving human life, supporting the economy, education and healthcare. Flexible, prompt and unified use of hard and soft law on the territory of the EU member states at the beginning of the pandemic – spring-summer 2020, a period of confusion and emergency, allowed to stabilize the situation, invent a vaccine against COVID-19, open borders and transport links, strengthen the capabilities of medicine and education.*

¹ *Alferova Elena Vasilievna* – Ph.D. in Legal Sciences, Head of the Department of Jurisprudence, Leading Researcher INION RAS (ealf@list.ru).

This article examines the peculiarities of the application of soft law in some EU member states – Italy, Germany, Hungary, Greece, Sweden – at the first most difficult stages of the pandemic. These countries followed different approaches to combating the pandemic, ranging from complete isolation and the introduction of a «state of siege» in Italy and ending with soft recommendations in Sweden. These differences are not only due to the legal and political traditions of these countries, but also to the specific approaches of those states, reflecting the special conditions they faced at the local level.

Keywords: *the European Union, EU member states, COVID-19, pandemic, soft law, hard law, state of emergency, restriction of human rights.*

References

Aperio Bella F., Lauri C., Capra G. (2021). The role of COVID-19 soft law measures in Italy : much ado about nothing? // European j. of risk regulation. – Cambridge : Cambridge univ. press. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 93-110. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/abs/role-of-covid19-soft-law-measures-in-italy-much-ado-about-nothing/D0D4668FFB0936CABAA06FFF44B2FDC3> (date of access: 18.12.2021).

Boschetti B., Poli M.D. (2021). A comparative study on soft law : lessons from the COVID-19 pandemic // Cambridge yearbook of European legal studies. – Cambridge : Cambridge univ. press. – P. 1-34. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-yearbook-of-european-legal-studies/article/comparative-study-on-soft-law-lessons-from-the-covid19-pandemic/ABA9252110DD1CCF6AF151BD44B78B56> (date of access: 18.12.2021).

Corradetti C., Pollicino O. (2021). The «war» against COVID-19 : state of exception, state of siege, or (constitutional) emergency powers? The Italian case in comparative perspective // German law j. – Cambridge : Cambridge univ. press. – Vol. 22, Issue 6. – P. 1060-1071. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/war-against-covid19-state-of-exception-state-of-siege-or-constitutional-emergency-powers-the-italian-case-in-comparative-perspective/75EAEBBEF7F45100E71210F1B241F558> (date of access: 18.12.2021).

Council recommendation (EU) 2020/912 of 30 June 2020 on the temporary restriction on non-essential travel into the EU and the possible lifting of such restrictions. (2020) // Official j. of the European Union. – Brussels. – 01.07. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0912&from=EN> (date of access: 18.12.2021).

Eliantonio M., Korkea-Aho E., Vaughan S. (2021). EJRR Special Issue Editorial : COVID-19 and soft law : is soft law pandemic-proof? // European j. of

risk regulation. – Cambridge : Cambridge univ. press. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 1–6. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/ejrr-special-issue-editorial-covid19-and-soft-law-is-soft-law-pandemicproof/261254F1AC292DC41CD2651BF39DB321> (date of access: 18.12.2021).

Eliantonio M., Stefan O. (2021). The elusive legitimacy of EU soft law : an analysis of consultation and participation in the process of adopting COVID-19 soft law in the EU // European j. of risk regulation. – Cambridge : Cambridge univ. press. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 159–175. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/elusive-legitimacy-of-eu-soft-law-an-analysis-of-consultation-and-participation-in-the-process-of-adopting-covid19-soft-law-in-the-eu/ED1F587B4FEBFD593C010F81833F5A3C> (date of access: 18.12.2021).

EU soft law in the EU legal order : a literature review. (2019) / Stefan O.A., Avbelj M., Eliantonio M., Hartlapp M., Korkea-Aho E., Rubio N. – London. – 46 p. – URL: <https://ssrn.com/abstract=3346629> (date of access: 18.12.2021).

Författningssamlingsförordning (1976:725). (1976) / Sveriges Riksdag. – Stockholm. – URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forfattningssamlingsforordning-1976725_sfs-1976-725 (date of access: 18.12.2021).

Knauff M. (2021). Coronavirus and soft law in Germany : business as usual? // European j. of risk regulation. – Cambridge : Cambridge univ. press. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 45–58. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/coronavirus-and-soft-law-in-germany-business-as-usual/72863C58195BCE53468EB6CD77CE5F6C> (date of access: 18.12.2021).

Láncos P.L., Christián L. (2021). Domestic soft law regulation during the COVID-19 lockdown in Hungary : a novel regulatory approach to a unique global challenge // European j. of risk regulation. – Cambridge : Cambridge univ. press. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 77–92. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/domestic-soft-law-regulation-during-the-covid19-lockdown-in-hungary-a-novel-regulatory-approach-to-a-unique-global-challenge/FD6FF7A5EC9DE808FE8926C23D01FC66> (date of access: 18.12.2021).

Sorokina E.A. (2020). State anti-epidemic policy : Sweden's experience in countering coronavirus [*Gosudarstvennaya protivoepidemicheskaya politika : opyt Shvetsii po protivodeistviyu koronavirusu*] // Bulletin of the St. Petersburg Univ. of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – St. Petersburg. – N 3 (87). – P. 42–53.

**«Мягкое право» на защите от COVID-19 :
сравнительные подходы в национальном
правовом регулировании пандемии
государствами – членами Европейского союза**

Tsourdi E., Vavoula N. (2021). Killing me softly? Scrutinising the role of soft law in Greece's response to COVID-19 // European j. of risk regulation. – Cambridge : Cambridge univ. press. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 56–76. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/killing-me-softly-scrutinising-the-role-of-soft-law-in-greeces-response-to-covid19/F798C4013BA5ECFABDE8885E17BBFC91> (date of access: 18.12.2021).

Vasil'eva T.A. (2020). Italy's response to the COVID-19 pandemic : problems of legal regulation in an emergency [*Otvet Italii na pandemiyu COVID-19 : problemy pravovogo regulirovaniya v chrezvychainoi situatsii*] // Bulletin of the St. Petersburg Univ. of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – St. Petersburg. – N 3 (87). – P. 54–60.

Wenander H. (2021). Sweden : non-binding rules against the pandemic – formalism, pragmatism and some legal realism // European j. of risk regulation. – Cambridge : Cambridge univ. press. – Vol. 12, Special Issue 1. – P. 127–142. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/sweden-nonbinding-rules-against-the-pandemic-formalism-pragmatism-and-some-legal-realism/3BA365BAE971C3061086AE4A462A72DB> (date of access: 18.12.2021).