

## ПРОБЛЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ В УСЛОВИЯХ БОРЬБЫ С ПАНДЕМИЕЙ COVID-19 В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

© 2022 г. А. И. Черкасов

*Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*

*E-mail: aligorch@yandex.ru*

Поступила в редакцию 17.11.2021 г.

**Аннотация.** В статье рассматривается проблема взаимодействия органов публичной власти различных уровней в федеративных государствах в рамках борьбы с пандемией COVID-19. Анализируется опыт таких стран, как Австралия, Бразилия, Индия, США, Швейцария и ФРГ. Как показало развитие событий в рассматриваемых государствах, должный ответ на угрозу пандемии в федеративных государствах может быть в определенной степени затруднен с учетом характерной для них системы многоуровневого правления и непростых механизмов разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами. В то же время федеративная форма государственного устройства имеет и определенные преимущества, заключающиеся в возможности применения более гибкого и дифференцированного подхода к отдельным территориям и наличию сложившихся механизмов взаимодействия органов публичной власти различных уровней.

**Ключевые слова:** пандемия COVID-19, стихийные бедствия, федерализм, разграничение полномочий, органы публичной власти, общественное здравоохранение, карантинная политика, муниципалитеты.

**Цитирование:** Черкасов А. И. Проблема взаимодействия органов публичной власти различных уровней в условиях борьбы с пандемией COVID-19 в федеративных государствах // Государство и право. 2022. № 5. С. 132–141.

DOI: 10.31857/S102694520019863-0

## THE PROBLEM OF INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES OF DIFFERENT LEVELS IN THE FIGHT AGAINST THE COVID-19 PANDEMIC IN FEDERAL STATES

© 2022 A. I. Cherkasov

*Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences 10, Moscow*

*E-mail: aligorch@yandex.ru*

Received 17.11.2021

**Abstract.** The article deals with the problem of interaction of public authorities of different levels in federal states within the framework of the fight against the COVID-19 pandemic. The experience of such countries as Australia, Brazil, India, USA, Switzerland and Germany is analyzed. As the development of events in the countries under consideration showed, a proper response to the threat of a pandemic in federal states can be somewhat difficult taking into account their characteristic system of multilevel governance and complex mechanisms of delineation of powers between the federation and its subjects. At the same time, the federal form of the state structure has also certain advantages including the possibility of applying a more flexible and differentiated approach towards individual territories and the availability of the established mechanisms of interaction between public authorities of different levels.

**Key words:** the COVID-19 pandemic, natural disasters, federalism, delineation of powers, public bodies, public health, quarantine policy, municipalities.

**For citation:** *Cherkasov, A.I. (2022). The problem of interaction of public authorities of different levels in the fight against the COVID-19 pandemic in federal states // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 132–141.*

Во время пандемии COVID-19 в государствах были использованы разнообразные режимы и институты чрезвычайного положения, предполагавшие определенные изменения во взаимодействии органов публичной власти различных уровней с учетом сложившейся ситуации. Данные институты оказались приспособленными в большей степени к борьбе с внешними угрозами, террористическими атаками и (отчасти) стихийными бедствиями, не будучи в полной мере нацеленными на обеспечение безопасности в сфере общественного здравоохранения в силу, в первую очередь, фактического отсутствия соответствующей практики, которая, казалось бы, оставалась делом преимущественно минувших веков.

В период кризисов, вызванных инфекционными заболеваниями (пандемия COVID-19 в 2020–2021 гг.), стихийными бедствиями (ураган «Катрина» в США в 2005 г., лесные пожары в Австралии в 2019–2020 гг.) либо техногенными катастрофами (авария на атомной станции Фукусима в 2011 г. в Японии), для минимизации возникших последствий оказался необходимым «сильный межправительственный ответ»<sup>1</sup>, скоординированные усилия органов публичной власти различных уровней. Развитие событий, однако, продемонстрировало, что такой ответ может быть в определенной степени затруднен в федеративных государствах с характерной для них системой многоуровневого правления и непростыми механизмами разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами. Не случайно отдельные американские исследователи признаются в том, что именно «федеративное устройство Соединенных Штатов осложнило принятие эффективных ответных мер, направленных на смягчение последствий пандемии COVID-19 в сфере как личной жизни, так и экономики»<sup>2</sup>.

Практика также показала необходимость наличия законодательства, которое предусматривало бы незамедлительное принятие конкретных мер по противодействию возникшей угрозе, а также доверия населения к действующей системе органов публичной власти.

<sup>1</sup> Downey C.D., Myers W.M. Federalism, Intergovernmental Relationships, and Emergency Response: A Comparison of Australia and the United States // *American Review of Public Administration*. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 526.

<sup>2</sup> Williamson R.D., Morris J.C. Lessons from the COVID-19 Pandemic for Federalism and Infrastructure: A Call for Action // *Public Works Management & Policy*. 2021. Vol. 26. Issue 1. P. 6.

Во всех федеративных (да и унитарных) государствах не признающая административных границ пандемия COVID-19 оказалась серьезной общенациональной проблемой, «требующей гораздо большей межправительственной координации, чем это происходит в обычное время»<sup>3</sup>. Должное взаимодействие между органами публичной власти различных уровней удалось наладить, однако далеко не во всех федерациях. Это в первую очередь касается тех государств, где фактически отсутствовали координационные механизмы, способные обеспечить более или менее унифицированный ответ на возникшую угрозу.

В Бразилии, например, между президентом Ж. Болсонару и губернаторами штатов велись нескончаемые споры относительно мер, предпринимаемых для борьбы с пандемией COVID-19. Постоянные конфликты между федерацией и ее субъектами, а также муниципалитетами в рамках практикуемой главой государства достаточно конфронтационной модели межправительственных отношений в итоге способствовали ощутимому хаосу в сфере общественного здравоохранения. В литературе даже появился термин «федерализм Болсонару», характерными чертами которого являются минимальное участие федеральных властей в решении проблемы территориальных диспропорций и неравенства, отсутствие должной поддержки штатов со стороны федерального центра, практикующего иерархический подход к межправительственным отношениям и стремящегося к сугубо централизованному решению всех проблем, имеющих общенациональное значение<sup>4</sup>.

В Индии же выявилась неадекватность задачам борьбы с пандемией COVID-19 действующего законодательства. В отсутствие специального закона о чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения был задействован не вполне подходящий для условий пандемии Закон о борьбе со стихийными бедствиями 2005 г.<sup>5</sup>, в итоге пришлось объявить стихийным бедствием саму пандемию COVID-19. Подобный шаг был определен

<sup>3</sup> Abrucio F.L., Grin E.J., Franzese C., etc. Combating COVID-19 under Bolsonaro's Federalism: A Case of Intergovernmental Incoordination // *Revista de Administracao Publica*. 2020. Vol. 54. No. 4. P. 670.

<sup>4</sup> См.: *ibid.* P. 663.

<sup>5</sup> См.: The Disaster Management Act, 2005 // India Code. URL: <https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/2045?locale=en> (дата обращения: 10.10.2021).

юристами как «сомнительная мера», поскольку указанный Закон «совершенно не приспособлен для урегулирования чрезвычайных ситуаций в сфере общественного здравоохранения или борьбы с пандемиями»<sup>6</sup>. Штаты же действовали в соответствии с принятым еще во время британского колониального правления Законом об эпидемических заболеваниях 1897 г.<sup>7</sup>, позволяющим правительствам штатов издавать указания, направленные на предотвращение распространения эпидемий.

В качестве примера достаточно успешной борьбы с пандемией COVID-19 можно привести Австралию. Эта страна имеет длительную историю т.н. «карантинной политики», определявшейся особенностями ее географического положения, стремлением сохранить достаточно уникальную местную флору и фауну и не допустить привнесения каких-либо инфекций и болезней извне. Подобная политика рассматривается в качестве важнейшего элемента становления австралийской нации как таковой и черпает свое начало еще с марта 1900 г., когда в Сиднее разразилась эпидемия бубонной чумы<sup>8</sup>.

В Австралии действует Закон о биобезопасности 2015 г.<sup>9</sup>, ч. 2 гл. 8 которого позволяет генерал-губернатору по инициативе Министра здравоохранения Австралии вводить чрезвычайное положение в области человеческой биобезопасности в случае создания угрозы или же причинения вреда здоровью человека в общенациональном масштабе. Подобный вид чрезвычайного положения был объявлен 18 марта 2020 г., что позволило незамедлительно предпринять ряд достаточно жестких ограничительных мер (включая фактическое закрытие границ, запрет передвижения между отдельными районами, а также захода круизных судов в австралийские порты).

Вслед за федерацией чрезвычайное положение было введено и ее субъектами на основе действующего на их территории законодательства об общественном здравоохранении и / или чрезвычайном положении. В штате Западная Австралия, например, такими законами были Закон о публичном

здравоохранении 2016 г.<sup>10</sup> и Закон о чрезвычайном положении 2005 г.<sup>11</sup>

В условиях борьбы с пандемией COVID-19 был задействован механизм т.н. «исполнительного федерализма», который носит в Австралии весьма институционализированный характер. Главным звеном этого механизма является Совет австралийских правительств, созданный в начале 90-х годов прошлого века и состоящий из премьер-министра и глав правительств шести субъектов федерации и двух территорий.

В рамках Совета австралийских правительств действует система министерских советов (их всего 11), функционирующих на основе консенсуса и разрабатывающих рекомендации по различным направлениям правительственной политики. Один из таких советов занимается вопросами здравоохранения и состоит из глав департаментов здравоохранения различных уровней. При нем действуют также четыре главных комитета, наиболее значимым из которых представляется Главный комитет Австралии по здравоохранению, являющийся высшим органом по управлению чрезвычайными ситуациями, связанными с общественным здравоохранением. Он возглавляется главным санитарным врачом Австралии. В состав данного Комитета также входят главные санитарные врачи и отдельные сотрудники департаментов здравоохранения штатов и территорий.

Совет австралийских правительств, с учетом экстренной ситуации преобразованный 13 марта 2020 г. в Национальный кабинет, принимал все основополагающие решения, связанные с борьбой с пандемией, которые затем реализовывались в рамках отдельных юрисдикций (министрами здравоохранения, образования и т.п.). По оценкам юристов был, таким образом, «образован относительно эффективный межправительственный форум, который обеспечил координационное руководство, столь необходимое в период кризиса», и «внес должный элемент последовательности» в действия отдельных штатов и территорий, направленные на борьбу с COVID-19<sup>12</sup>. При этом Национальный кабинет отнюдь не является кабинетом в традиционном,

<sup>6</sup> Bhatia G. The Executive Emergency: India's Response to COVID-19 // *Verfassungblog*. 13 April 2020. URL: <https://verfassungsblog.de/an-executive-emergency-indias-response-to-covid-19/> (дата обращения: 18.10.2021).

<sup>7</sup> См.: The Epidemic Diseases Act, 1897 // *India Code*. URL: [https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/15942/1/epidemic\\_diseases\\_act%2C1897.pdf](https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/15942/1/epidemic_diseases_act%2C1897.pdf) (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>8</sup> О карантинной политике Австралии см. подр.: *Moloney K., Moloney S. Australian Quarantine Policy: From Centralization to Coordination with Mid-Pandemic COVID-19 Shifts // Public Administration Review*. 2020. Vol. 80. No. 4. P. 671–682.

<sup>9</sup> См.: *Biosecurity Act, 2015 // Australian Government. Federal Register of Legislation*. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00303> (дата обращения: 06.11.2021).

<sup>10</sup> См.: *Public Health Act, 2016 // Western Australian Legislation*. URL: [https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main\\_mrtitle\\_13791\\_homepage.html](https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_13791_homepage.html) (дата обращения: 08.11.2021).

<sup>11</sup> См.: *Emergency Management Act, 2005 // Western Australian Legislation*. URL: [https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main\\_mrtitle\\_2388\\_homepage.html](https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_2388_homepage.html) (дата обращения: 08.11.2021).

<sup>12</sup> См.: *Tulich T., Rizzi M., McGaughey F. Cooperative Federalism, Soft Governance and Hard Laws in Australia's State of Emergency // Verfassungblog*, 10 April 2020. URL: <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-australia/> (дата обращения: 28.10.2021).



вестминстерском понимании этого термина, т.е. политическим институтом, функционирующим на основе принципов солидарности и коллективной ответственности. Национальный кабинет представляет собой межправительственный орган, и его члены несут ответственность перед девятью разными legislatures.

Национальный кабинет разработал проекты двух базовых договоров, заключенных между федеральным правительством и субъектами федерации: «Национальное партнерство по противодействию COVID-19»<sup>13</sup> и «Национальное партнерство по уменьшению риска бедствий»<sup>14</sup>. Эти договоры предусматривают план совместных действий органов публичной власти различных уровней, в т.ч. и на ближайшую перспективу. В юридическом смысле они не являются обязательными для подписавших их сторон и носят рекомендательный характер, представляя собой своеобразные инструменты «мягкого правления»<sup>15</sup>, позволяющие субъектам федерации проводить более гибкую политику в борьбе с пандемией COVID-19, принимая во внимание местные особенности.

Кроме того, в рамках федерального департамента внутренних дел Австралии был создан Национальный координационный механизм, посредством которого координировалась антикризисная деятельность правительств штатов и территорий по вопросам, выходящим за пределы непосредственной компетенции департаментов здравоохранения.

В сложившейся ситуации оставался как бы «в тени» сам австралийский парламент. Он заседал нерегулярно, преимущественно с целью законодательного оформления финансовой поддержки экономики и системы здравоохранения. Подобная ситуация в Австралии (как и в некоторых иных государствах, где парламент невольно отошел в борьбе с пандемией на второй план) подверглась определенной критике. Появился даже такой термин, как «маргинализация законодателей»<sup>16</sup>, который обозначает расширение делегированного законодательства и ослабление парламентского контроля за деятельностью

исполнительной власти, порождающие ощутимый «демократический дефицит»<sup>17</sup>. Палаты австралийского парламента приостановили свои заседания на период с 23 марта по 11 августа 2020 г. и собирались лишь 8 апреля и 12–14 мая для рассмотрения законодательства по борьбе с COVID-19<sup>18</sup>.

Правда, в качестве реакции на сложившуюся ситуацию верхняя палата австралийского парламента – Сенат – сформировала 8 апреля 2020 г. Временный комитет по COVID-19 для анализа действий австралийского правительства по борьбе с пандемией и осуществляемых в этих целях расходов. Данный Комитет, возглавленный сенатором от оппозиционной Австралийской лейбористской партии К. Галлахер, должен представить свой доклад палате не позднее 30 июня 2022 г.<sup>19</sup>

В отличие от Австралии в США органы публичной власти в условиях высокой степени политизации всей государственной системы и острого противоборства двух крупнейших политических партий (особенно в преддверии президентских выборов) продемонстрировали недостаточную степень готовности к противодействию столь масштабному распространению вируса и вызванному им кризису в области общественного здравоохранения. Как подчеркивает профессор Школы междисциплинарных глобальных исследований Университета Южной Флориды Дж. Э. Бентон, «американская демократическая система правления столкнулась с наибольшими испытаниями со времен Великой депрессии 1920–1930 годов»<sup>20</sup>. При всех возможностях федерального бюджета, государственная машина так и не смогла должным образом перенастроиться и эффективно отреагировать на сложившуюся чрезвычайную ситуацию, о чем, в частности, свидетельствует большое число зараженных и умерших.

Управление общественным здравоохранением в США представляется излишне децентрализованным, и принятие многих важных решений в данной сфере фактически отдается на откуп местным властям. В условиях пандемии COVID-19 это затруднило единый ответ на возникшую угрозу и привело к избыточному разнообразию

<sup>13</sup> См.: National Partnership on COVID-19 Response // Council of Australian Governments. URL: <https://www.coag.gov.au/sites/default/files/communique/COVID-19%20National%20Partnership%20Agreement%20Updated%20April%202020.pdf> (дата обращения: 12.10.2021).

<sup>14</sup> См.: National Partnership on Disaster Risk Reduction // Council of Australian Governments. URL: <https://www.coag.gov.au/sites/default/files/communique/national-partnership-agreement-disaster-risk-reduction.pdf> (дата обращения: 12.10.2021).

<sup>15</sup> *Tulich T., Rizzi M., McGaughey F.* Op. cit.

<sup>16</sup> *Wilkins R.* Federalism and the COVID-19 Crisis: An Australian Perspective // Forum of Federations. URL: <http://www.forumfed.org/2020/04/roger-wilkins-federalism-and-covid-19/> (дата обращения: 28.10.2021).

<sup>17</sup> *Rizzi M., Tulich T.* The Australian Response to COVID-19: A Year in Review // *Verfassungblog*, 22 February 2021. URL: <https://verfassungblog.de/the-australian-response-to-covid-19-a-year-in-review/> (дата обращения: 28.10.2021).

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> О деятельности данного Комитета см. подр.: Senate Select Committee on COVID-19 // Parliament of Australia. URL: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Senate/COVID-19/COVID19](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/COVID-19/COVID19) (дата обращения: 08.11.2021).

<sup>20</sup> *Benton J.E.* Challenges to Federalism and Intergovernmental Relations and Takeaway Amid the COVID-19 Experience // *American Review of Public Administration*. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 536.

использовавшихся карантинных режимов. Опыт США показал, что в период чрезвычайных ситуаций, когда необходимы лидирующая и координирующая роль со стороны федеральных властей и слаженное функционирование органов публичной власти, демократические достоинства федерализма могут оборачиваться и своей негативной стороной.

В американской литературе отмечается, что органы публичной власти различных уровней действовали весьма несогласованно не только в период пандемии COVID-19, но и в условиях случившихся ранее стихийных бедствий (например, в 2005 г. во время урагана «Катрина») <sup>21</sup>. Показательным в данном отношении является название вышедшей в 2020 г. монографии Д. Ф. Кеттла «Разъединенные Штаты Америки: почему федерализм не работает», автор которой считает, что система государственного устройства США демонстрирует свою хроническую неспособность эффективно справляться с кризисными ситуациями в условиях постоянно углубляющегося неравенства между отдельными субъектами федерации <sup>22</sup>.

Важность лидирующей роли федеральных властей в борьбе с пандемией была, в частности, подчеркнута в выступлении губернатора штата Нью-Йорк А. Куомо, отметившего, что «границы штатов мало что значат для данного вируса» <sup>23</sup>. Федеральные власти, однако, заняли позицию своеобразного «резервного игрока», до определенного времени воздерживающегося от активных действий и находящегося в ожидании запроса о помощи со стороны штатов, что определило явно запоздалый ответ на возникшую эпидемиологическую угрозу.

Первый удар пандемии COVID-19 на себя приняли штаты и муниципалитеты, которые в отсутствие незамедлительной помощи со стороны федеральных властей достаточно быстро израсходовали имевшиеся у них резервы свободных больничных коек, запасы защитных масок, респираторов, медикаментов, приборов для проведения тестов на коронавирус. В создавшейся ситуации штатам и муниципалитетам оставалось уповать на хаотичные и слабо скоординированные лоббистские усилия в поисках дополнительных материальных ресурсов и финансовой поддержки. В итоге им пришлось

активно конкурировать между собой в поисках таких ресурсов, что отнюдь не способствовало укреплению национального единства. В научной литературе даже появился термин «дарвинистский федерализм» <sup>24</sup>, обозначающий государственное устройство, в рамках которого отдельные территориальные единицы вынуждены конкурировать друг с другом за свое существование.

В условиях чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения губернаторам, мэрам и иным должностным лицам приходится предпринимать необходимые действия, опираясь на находящиеся под их началом департаменты общественного здравоохранения, агентства по чрезвычайным ситуациям, а также государственные и частные учреждения здравоохранения — организации, которые порой не имеют сложившихся механизмов финансирования. Необходимые масштабные мероприятия зачастую превышают возможности органов власти штатов и особенно местного управления, что требует федерального вмешательства, меры которого осуществляются на более поздней стадии и то лишь при определенных обстоятельствах, в зависимости от вида объявленной чрезвычайной ситуации <sup>25</sup>.

Имел в то же время место и позитивный опыт борьбы штатов с пандемией COVID-19, когда в отсутствие должной координирующей роли со стороны федерального центра и несмотря на конкуренцию отдельных территорий в поисках необходимых ресурсов расширилось межправительственное сотрудничество, особенно субъектов федерации, граничащих друг с другом. Весьма активно координировали свои действия по борьбе с COVID-19 (и в первую очередь предпринимаемые карантинные меры) власти штатов, расположенных на северо-востоке США, таких как Нью-Йорк, Нью-Джерси, Коннектикут и Пенсильвания. Затем к ним присоединились Род-Айленд, Делавэр и Массачусетс. Аналогичные координационные меры были также предприняты пятью штатами, расположенными на западном побережье страны, и семью штатами среднего Запада <sup>26</sup>.

Свои действия согласовывали и органы публичной власти нижестоящих уровней, прежде всего графств и городов. Координации подлежали

<sup>21</sup> См.: Downey C. D., Myers W. M. Op. cit. P. 528.

<sup>22</sup> См.: Kettl D. F. The Divided States of America: Why Federalism Doesn't Work. Princeton, 2020.

<sup>23</sup> Цит. по: Breuninger K., Feuer W., Higgins-Dunn N. New York, New Jersey and Other Northeastern States Form Coronavirus Working Group to Decide When to Ease Restrictions // CNBC. URL: <https://www.cnbc.com/2020/04/13/new-york-new-jersey-and-other-northeastern-states-form-coronavirus-working-group-to-decide-when-to-ease-restrictions.html> (дата обращения: 12.10.2021).

<sup>24</sup> Cook N., Diamond D. A Darwinist Approach to Federalism: States Confront New Reality under Trump // Politico. URL: <https://www.politico.com/news/2020/03/31/governors-trump-coronavirus-156875> (дата обращения: 12.10.2021).

<sup>25</sup> О различных видах чрезвычайной ситуации, предусмотренных законодательством США см. подр.: Черкасов А. И. Роль институтов чрезвычайного положения в противодействии пандемии COVID-19 в США // Studia Politologiczne (Политологические исследования). 2020. Vol. 57. С. 188–201.

<sup>26</sup> См.: Benton J. E. Op. cit. P. 538.

в первую очередь такие меры, как организация социального дистанцирования, введение ограничений по передвижению, использование и сохранение имеющихся ресурсов<sup>27</sup>.

Достоинства федеративного устройства ставились под сомнение и в Швейцарии, где даже задавался вопрос о том, «хорош ли вообще федерализм в эпоху пандемии?»<sup>28</sup>. Здесь обнаружилось отсутствие четкого юридического понимания того, как, собственно, должны разграничиваться полномочия органов публичной власти федерации и ее субъектов (кантонов) при наличии чрезвычайной ситуации, поскольку возникавшие в рамках швейцарского федерализма проблемы «традиционно решались посредством политических каналов, а не правовых механизмов»<sup>29</sup>. В Швейцарии так и не было создано никакого направляющего и координирующего органа по борьбе с коронавирусом, что определило значительные различия в тактике и стратегии борьбы с пандемией между субъектами швейцарской федерации и затруднило антикризисное управление в целом.

Система органов публичной власти Швейцарии по-разному функционировала во время различных «волн» коронавируса. На начальном этапе – в период «первой волны» – был объявлен мобилизационный режим чрезвычайной ситуации, в рамках которого ведущую роль играли федеральные органы власти. Все основные решения принимались единолично правительством Швейцарии (Федеральным советом), выступавшим в т.ч. и от лица кантонов. Этим решениям, как правило, предшествовали консультации с последними.

Как и в Австралии, в Швейцарии подверглась критике недостаточно активная роль парламента (Федерального собрания)<sup>30</sup>, делегировавшего чрезвычайные полномочия Федеральному совету. Широкая парламентская дискуссия в итоге подменялась кулуарным обсуждением возникающих проблем семью членами последнего, что подвергалось

<sup>27</sup> О сотрудничестве органов публичной власти графств и городов в период пандемии см.: *Mallinson D.J.* Cooperation and Conflict in State and Local Innovation During COVID-19 // *American Review of Public Administration*. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 545, 546.

<sup>28</sup> *Майер А.* И снова вечный вопрос: может ли Швейцария позволить себе и дальше такой свободный федерализм? // *Swissinfo.ch.*, 23 ноября 2020 г. URL: <https://www.swissinfo.ch/rus/B8/46167784> (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>29</sup> *Uhlmann F., Ammann O.* Switzerland and the COVID-19 Pandemic: A Look Back and a Look into the Future // *Verfassungsblog*, 01 March 2021. URL: <https://verfassungsblog.de/switzerland-and-the-covid-19-pandemic-a-look-back-and-a-look-into-the-future/> (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>30</sup> Парламент принял Закон о COVID-19 лишь 25 сентября 2020 г.

критике местными экспертами<sup>31</sup>. В результате принимались не всегда верные решения.

После того, как ситуация в сфере общественно-го здравоохранения стала налаживаться, 19 июня 2020 г. были осуществлены определенные послабления и режим был изменен «с чрезвычайной ситуации» на «особую». Борьба с пандемией COVID-19 приняла более децентрализованный характер: полномочия кантонов были значительно расширены, а вмешательство со стороны федерального центра стало осуществляться только тогда, когда это требовалось по соображениям защиты общественного здравоохранения. Справиться со «второй волной» пандемии осенью 2020 г. оказалось намного сложнее, поскольку кантоны зачастую действовали несогласованно, исходя из собственного видения ситуации и преследуя собственные интересы.

Дальнейшее развитие событий показало, что швейцарский федерализм, по образному выражению специалистов в области публичного права Ф. Ульмана и О. Амманн, «является одновременно и благословением, и проклятием»<sup>32</sup>. Кантоны смогли приспособиться к складывающейся на местах эпидемиологической ситуации, но оказались неспособными к сотрудничеству и должному согласованию своих действий в рамках «второй волны», что явилось для федерации серьезным «стресс-тестом».

В системе органов публичной власти Швейцарии в итоге нарушилась былая координация. Солидарность между кантонами в условиях кризисной ситуации ушла на второй план, что привело к частичному сворачиванию характерной для данной страны культуры политического компромисса и консультаций. Кантоны, правда, пытались осуществлять определенные координационные действия через Конференцию кантональных правительств (созданную в начале 70-х годов прошлого века)<sup>33</sup>, но не всегда успешно.

Одним из проявлений сложившейся разбалансированной ситуации и следствием неспособности властей «приглушить транспортную мобильность граждан»<sup>34</sup> стал т.н. «магазинный туризм». В условиях неодинаковых карантинных мер, вводимых субъектами федерации, граждане начали мигрировать между кантонами в поисках наиболее благоприятных условий работы торговых

<sup>31</sup> См.: *Uhlmann F., Ammann O.* Op. cit.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> О деятельности Конференции кантональных правительств см. подр.: *Браун К.* Важность горизонтального и вертикального сотрудничества в Швейцарской конфедерации с точки зрения кантонов // *Форум федераций*. 2006. Вып. 5. № 2. С. 23, 24.

<sup>34</sup> *Майер А.* Указ. соч.



предприятий, что не способствовало борьбе с пандемией и уменьшению числа зараженных. Особо активные потоки внутренней торговой миграции осенью 2020 г. были зарегистрированы в регионе Женевского озера после того, как кантон Женева решил более активно бороться с пандемией, чем соседний кантон Во. Аналогичное может быть сказано и о жителях франкоязычного кантона Юра, которые, забыв бывшие распри, стали в массовом порядке навещать в германоязычный кантон Берн, из которого Юра торжественно выделится в 1979 г.<sup>35</sup>

Более успешно с кризисной ситуацией в сфере общественного здравоохранения справлялась ФРГ, хотя и здесь высказывалось опасение, что федеративная форма государственного устройства тормозит борьбу с COVID-19<sup>36</sup>. Реакция органов публичной власти на пандемию в ФРГ базировалась на Федеральном законе о защите от инфекционных заболеваний от 20 июля 2000 г.<sup>37</sup>, который наделяет полномочиями по кризисному управлению преимущественно земли (в лице их правительств) при поддержке и общей координации со стороны федерации.

Все предпринимавшиеся землями ограничительные меры предварительно согласовывались на федеральном уровне с целью их должной унификации. При этом ряд решений был принят землями в одностороннем порядке. Так, Мекленбург – Передняя Померания и Шлезвиг – Гольштейн закрыли свои границы, а Саар стал первой землей, закрывшей учебные заведения начального и среднего образования. По оценкам экспертов, данные действия никак не координировались ни с федерацией, ни с другими землями<sup>38</sup>.

Важную общекоординационную функцию сыграли неоднократные совещания федерального канцлера А. Меркель с премьер-министрами земель, формально не предусмотренные Основным законом ФРГ 1949 г. Это даже дало лидеру оппозиционной Свободной демократической партии В. Кубицки возможность обвинить А. Меркель

в стремлении укрепить вертикаль власти посредством узурпации административных полномочий, на которые она не имеет права, поскольку по Основному закону защита от инфекционных болезней входит в сферу ответственности земель<sup>39</sup>. Тем не менее именно на данных совещаниях вырабатывались общие принципы борьбы с пандемией COVID-19, которые реализовывались и конкретизировались непосредственно субъектами федерации. В самый разгар кризиса в марте 2020 г. в Федеральный закон о защите от инфекций были внесены поправки, направленные на повышение роли федерального министра здравоохранения (в частности, по установлению мер по контролю на границе), что дало необходимый «централизующий эффект».

В ФРГ еще до кризиса, связанного с пандемией COVID-19, шли дискуссии о том, не слишком ли децентрализованный характер носит германская федерация и не слишком ли много полномочий отдано земельным властям в свете новых угроз (терроризм, уязвимость базовой инфраструктуры, хакерские атаки и т.п.). Федеральный канцлер при этом даже непосредственно не руководит деятельностью федеральных министерств, а лишь определяет основные направления политики, т.е. провозглашает только общие руководящие принципы вместо принятия однозначных руководящих решений. Определенную дестабилизирующую роль в чрезвычайной ситуации может играть и борьба политических партий, которая способна негативно сказаться на деятельности коалиционных правительств, действующих на самых разных уровнях территориального устройства ФРГ.

Несмотря на высказываемые сомнения, в ФРГ пока отсутствует единое мнение относительно той степени децентрализации, которая могла бы считаться оптимальной с точки зрения борьбы с инфекционными заболеваниями. Одни специалисты выступают за более централизованную и унифицированную политику, другие считают, что к обеспечению безопасности в сфере общественного здравоохранения следует придерживаться более гибкого и демократического подхода<sup>40</sup>. При этом есть общее опасение относительно того, что германский «кооперативный» федерализм достаточно успешен в преодолении чрезвычайных ситуаций лишь до тех пор, пока всеми заинтересованными сторонами сохраняется готовность к разумному компромиссу. Подобный консенсус, однако, может быть нарушен, если возрастут экономические

<sup>35</sup> См.: *Maiер А.* Указ. соч.

<sup>36</sup> См.: *Hallam M.* COVID: How Germany's Federal System Hampers the Fight Against the Pandemic // DW. 29.03.2021. URL: <https://www.dw.com/en/covid-how-germanys-federal-system-hampers-the-fight-against-the-pandemic/a-55241135> (дата обращения: 08.11.2021).

<sup>37</sup> См.: Protection against Infection Act (Infektionsschutzgesetz, IfSG) // German Law Archive. URL: <https://germanlawarchive.org/?p=2487> (дата обращения: 20.10.2021).

<sup>38</sup> См.: *Hegele Y., Schnabel J.* Federalism and the Management of COVID-19 Crisis: Centralisation, Decentralisation and (Non-) Coordination // Taylor & Francis Online, 02 February 2021. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2021.1873529> (дата обращения: 10.11.2021).

<sup>39</sup> См.: *Боссон Р.* «Немецкая федерация» против пандемии // Dekoder. 29.04.2020. URL: <https://www.dekoder.org/ru/gnose/nemeckaya-federativnost-merkel-corona> (дата обращения: 27.10.2021).

<sup>40</sup> См.: там же.

издержки антикризисных мер и ослабеет их общественная поддержка, что способно внести дезинтеграционный элемент в федеративную систему.

Рассмотренный выше опыт борьбы с пандемией COVID-19 отдельных федеративных государств показал, что федеративная форма государственного устройства имеет как преимущества в противодействии угрозам, возникающим в сфере общественного здравоохранения, так и определенные недостатки. К преимуществам относятся возможность применения дифференцированного подхода к отдельным территориям с учетом конкретной ситуации, наличие сложившихся механизмов взаимодействия органов публичной власти различных уровней<sup>41</sup>.

Так, определенный успех в борьбе с пандемией в ФРГ эксперты связывают с гибкостью германской федеративной системы и возможностью земель действовать относительно независимо друг от друга с учетом складывающейся ситуации и вводить в случае необходимости более жесткие ограничительные меры (как, например, это сделала Бавария)<sup>42</sup>. Причем эта гибкость сыграла свою позитивную роль и во время выхода из локдауна и постепенной отмены ограничений, когда «земли могли выбирать наиболее подходящую политику, принимая во внимание конкретный уровень заболеваемости на своей территории»<sup>43</sup>. Как считает германский исследователь Р. Боссонг, в кризисной ситуации «кажущийся трудоемким, скучным и чрезмерно сложным федерализм – при сохранении взаимного уважения и демократии – становится преимуществом, стабилизирующим политическую систему»<sup>44</sup>.

В то же время существуют и определенные риски. В условиях свойственного федеративным государствам многоуровневого правления возможно недостаточно скоординированное и запоздалое реагирование на возникшую чрезвычайную ситуацию, разбалансированное функционирование различных звеньев механизма публичной власти, особенно если кризис накладывается на острое противостояние политических сил, соперничающих в борьбе за власть.

Связанный с пандемией COVID-19 кризис общественного здравоохранения способен стать

весомым поводом для того, чтобы проанализировать и, возможно, пересмотреть некоторые процедуры и алгоритмы, лежащие в основе современных федеративных систем. Необходимо разработать такие механизмы реагирования на чрезвычайную ситуацию, в рамках которых оптимальным образом сочетались бы координирующая и унифицирующая роль самой федерации и самостоятельность ее субъектов, способных действовать с учетом региональной специфики. Опыт борьбы с распространением COVID-19 показал, что более успешно с пандемией справлялись те страны, где на федеральном уровне функционировал орган, принимавший наиболее важные решения и должным образом координировавший усилия органов публичной власти различных уровней.

В связанной с COVID-19 кризисной ситуации была также продемонстрирована необходимость оказания незамедлительной помощи местным властям в их первоначальных усилиях по борьбе с пандемией и запуска соответствующих общегосударственных механизмов. Ведь именно местный уровень управления (традиционно недофинансируемый) обладает наименьшими ресурсами в рамках действующей в федеративных и регионалистских государствах системы многоуровневого правления, будучи неспособным самостоятельно справиться с масштабными кризисами. Не случайно «наиболее эффективными в борьбе со стихийными бедствиями оказываются страны с вертикально интегрированными системами ответа на чрезвычайную ситуацию, активизирующимися в условиях, когда местных усилий оказывается недостаточно»<sup>45</sup>, такие, например, как Австралия, опыту по противодействию пандемии COVID-19 которой в данной статье было уделено значительное внимание.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Боссонг Р.* «Немецкая федерация» против пандемии // Dekoder. 29.04.2020. URL: <https://www.dekoder.org/ru/gnose/nemeckaya-federativnost-merkel-corona> (дата обращения: 27.10.2021).
2. *Браун К.* Важность горизонтального и вертикального сотрудничества в Швейцарской конфедерации с точки зрения кантонов // Форум федераций. 2006. Вып. 5. № 2. С. 23, 24.
3. *Глигич-Золотарева М., Лукьянова Н.* Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3. С. 165.
4. *Майер А.* И снова вечный вопрос: может ли Швейцария позволить себе и дальше такой свободный федерализм? // Swissinfo.ch., 23 ноября 2020 г. URL: <https://www.swissinfo.ch/rus/B8/46167784> (дата обращения: 11.11.2021).

<sup>41</sup> См.: *Глигич-Золотарева М., Лукьянова Н.* Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3. С. 165.

<sup>42</sup> См.: *Pelowski M.* Did Federalism Impact the Capacity for Public Health Policy Response to COVID-19? The Case of Germany // Citizenship, Rights and Cultural Belongings. Working Papers Series. No. 110, March 2021. P. 18.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> *Боссонг Р.* Указ. соч.

<sup>45</sup> *Downey C. D., Myers W. M.* Op. cit. P. 529.



5. *Черкасов А. И.* Роль институтов чрезвычайного положения в противодействии пандемии COVID-19 в США // *Studia Politologiczne* (Политологические исследования). 2020. Vol. 57. С. 188–201.
6. *Abrucio F. L., Grin E. J., Franzese C., etc.* Combating COVID-19 under Bolsonaro's Federalism: A Case of Intergovernmental Incoordination // *Revista de Administracao Publica*. 2020. Vol. 54. No. 4. P. 663, 670.
7. *Benton J. E.* Challenges to Federalism and Intergovernmental Relations and Takeaway Amid the COVID-19 Experience // *American Review of Public Administration*. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 536, 538.
8. *Bhatia G.* The Executive Emergency: India's Response to COVID-19 // *Verfassungblog*. 13 April 2020. URL: <https://verfassungsblog.de/an-executive-emergency-indias-response-to-covid-19/> (дата обращения: 18.10.2021).
9. *Breuninger K., Feuer W., Higgins-Dunn N.* New York, New Jersey and Other Northeastern States Form Coronavirus Working Group to Decide When to Ease Restrictions // CNBC. URL: <https://www.cnbc.com/2020/04/13/new-york-new-jersey-and-other-northeastern-states-form-coronavirus-working-group-to-decide-when-to-ease-restrictions.html> (дата обращения: 12.10.2021).
10. *Cook N., Diamond D.* A Darwinist Approach to Federalism: States Confront New Reality under Trump // *Politico*. URL: <https://www.politico.com/news/2020/03/31/governors-trump-coronavirus-156875> (дата обращения: 12.10.2021).
11. *Downey D. C., Myers W. M.* Federalism, Intergovernmental Relationships, and Emergency Response: A Comparison of Australia and the United States // *American Review of Public Administration*. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 526, 528, 529.
12. *Hallam M.* COVID: How Germany's Federal System Hampers the Fight Against the Pandemic // *DW*. 29.03.2021. URL: <https://www.dw.com/en/covid-how-germanys-federal-system-hampers-the-fight-against-the-pandemic/a-55241135> (дата обращения: 08.11.2021).
13. *Hegele Y., Schnabel J.* Federalism and the Management of COVID-19 Crisis: Centralisation, Decentralisation and (Non-)Coordination // *Taylor & Francis Online*, 02 February 2021. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2021.1873529> (дата обращения: 10.11.2021).
14. *Kettl D. F.* *The Divided States of America: Why Federalism Doesn't Work*. Princeton, 2020.
15. *Mallinson D. J.* Cooperation and Conflict in State and Local Innovation During COVID-19 // *American Review of Public Administration*. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 545, 546.
16. *Moloney K., Moloney S.* Australian Quarantine Policy: From Centralization to Coordination with Mid-Pandemic COVID-19 Shifts // *Public Administration Review*. 2020. Vol. 80. No. 4. P. 671–682.
17. *Pelowski M.* Did Federalism Impact the Capacity for Public Health Policy Response to COVID-19? The Case of Germany // *Citizenship, Rights and Cultural Belongings*. Working Papers Series. No. 110, March 2021. P. 18.
18. *Rizzi M., Tulich T.* The Australian Response to COVID-19: A Year in Review // *Verfassungblog*, 22 February 2021. URL: <https://verfassungsblog.de/the-australian-response-to-covid-19-a-year-in-review/> (дата обращения: 28.10.2021).
19. *Tulich T., Rizzi M., McGaughey F.* Cooperative Federalism, Soft Governance and Hard Laws in Australia's State of Emergency // *Verfassungblog*, 10 April 2020. URL: <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-australia/> (дата обращения: 28.10.2021).
20. *Uhlmann F., Ammann O.* Switzerland and the COVID-19 Pandemic: A Look Back and a Look into the Future // *Verfassungblog*, 01 March 2021. URL: <https://verfassungsblog.de/switzerland-and-the-covid-19-pandemic-a-look-back-and-a-look-into-the-future/> (дата обращения: 11.11.2021).
21. *Wilkins R.* Federalism and the COVID-19 Crisis: An Australian Perspective // *Forum of Federations*. URL: <http://www.forumfed.org/2020/04/roger-wilkins-federalism-and-covid-19/> (дата обращения: 28.10.2021).
22. *Williamson R. D., Morris J. C.* Lessons from the COVID-19 Pandemic for Federalism and Infrastructure: A Call for Action // *Public Works Management & Policy*. 2021. Vol. 26. Issue 1. P. 6.

## REFERENCES

1. *Bossong R.* "German Federation" against the pandemic // *Dekoder*. 29.04.2020. URL: <https://www.dekoder.org/ru/gnose/nemeckaya-federativnost-merkel-corona> (accessed: 10/27/2021) (in Russ.).
2. *Brown K.* The importance of horizontal and vertical cooperation in the Swiss Confederation from the point of view of the cantons // *Forum of Federations*. 2006. Issue 5. No. 2. P. 23, 24 (in Russ.).
3. *Gligich-Zolotareva M., Lukyanova N.* Efficiency of the federal state in the conditions of the coronavirus pandemic // *Federalism*. 2020. Vol. 25. No. 3. P. 165 (in Russ.).
4. *Mayer A.* And against the eternal question: can Switzerland afford to continue such free federalism? // *Swissinfo.ch.*, November 23, 2020 URL: <https://www.swissinfo.ch/rus/B8/46167784> (accessed: 11.11.2021) (in Russ.).
5. *Cherkasov A. I.* The role of state of emergency institutions in countering the COVID-19 pandemic in the USA // *Studia Politologiczne* (Political Studies). 2020. Vol. 57. P. 188–201 (in Russ.).
6. *Abrucio F. L., Grin E. J., Franzese C., etc.* Combating COVID-19 under Bolsonaro's Federalism: A Case of Intergovernmental Incoordination // *Revista de Administracao Publica*. 2020. Vol. 54. No. 4. P. 663, 670.
7. *Benton J. E.* Challenges to Federalism and Intergovernmental Relations and Takeaway Amid the COVID-19 Experience // *American Review of Public Administration*. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 536, 538.
8. *Bhatia G.* The Executive Emergency: India's Response to COVID-19 // *Verfassungblog*. 13 April 2020. URL: <https://verfassungsblog.de/an-executive-emergency-indias-response-to-covid-19/> (accessed: 18.10.2021).
9. *Breuninger K., Feuer W., Higgins-Dunn N.* New York, New Jersey and Other Northeastern States Form Coronavirus Working Group to Decide When to Ease Restrictions // CNBC. URL: <https://www.cnbc.com/2020/04/13/new-york-new-jersey-and-other-northeastern-states-form-coronavirus-working-group-to-decide-when-to-ease-restrictions.html> (accessed: 12.10.2021).

10. *Cook N., Diamond D.* A Darwinist Approach to Federalism: States Confront New Reality under Trump // *Politics*. URL: <https://www.politico.com/news/2020/03/31/governors-trump-coronavirus-156875> (accessed: 12.10.2021).
11. *Downey D.C., Myers W.M.* Federalism, Intergovernmental Relationships, and Emergency Response: A Comparison of Australia and the United States // *American Review of Public Administration*. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 526, 528, 529.
12. *Hallam M.* COVID: How Germany’s Federal System Hampers the Fight Against the Pandemic // *DW*. 29.03.2021. URL: <https://www.dw.com/en/covid-how-germanys-federal-system-hampers-the-fight-against-the-pandemic/a-55241135> (accessed: 08.11.2021).
13. *Hegele Y., Schnabel J.* Federalism and the Management of COVID-19 Crisis: Centralisation, Decentralisation and (Non-)Coordination // *Taylor & Francis Online*, 02 February 2021. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2021.1873529> (accessed: 10.11.2021).
14. *Kettl D.F.* *The Divided States of America: Why Federalism Doesn’t Work*. Princeton, 2020.
15. *Mallinson D.J.* Cooperation and Conflict in State and Local Innovation During COVID-19 // *American Review of Public Administration*. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 545, 546.
16. *Moloney K., Moloney S.* Australian Quarantine Policy: From Centralization to Coordination with Mid-Pandemic COVID-19 Shifts // *Public Administration Review*. 2020. Vol. 80. No. 4. P. 671–682.
17. *Pelowski M.* Did Federalism Impact the Capacity for Public Health Policy Response to COVID-19? The Case of Germany // *Citizenship, Rights and Cultural Belongings. Working Papers Series*. No. 110, March 2021. P. 18.
18. *Rizzi M., Tulich T.* The Australian Response to COVID-19: A Year in Review // *Verfassungblog*, 22 February 2021. URL: <https://verfassungblog.de/the-australian-response-to-covid-19-a-year-in-review/> (accessed: 28.10.2021).
19. *Tulich T., Rizzi M., McGaughey F.* Cooperative Federalism, Soft Governance and Hard Laws in Australia’s State of Emergency // *Verfassungblog*, 10 April 2020. URL: <https://verfassungblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-australia/> (accessed: 28.10.2021).
20. *Uhlmann F., Ammann O.* Switzerland and the COVID-19 Pandemic: A Look Back and a Look into the Future // *Verfassungblog*, 01 March 2021. URL: <https://verfassungblog.de/switzerland-and-the-covid-19-pandemic-a-look-back-and-a-look-into-the-future/> (accessed: 11.11.2021).
21. *Wilkins R.* Federalism and the COVID-19 Crisis: An Australian Perspective // *Forum of Federations*. URL: <http://www.forumfed.org/2020/04/roger-wilkins-federalism-and-covid-19/> (accessed: 28.10.2021).
22. *Williamson R.D., Morris J.C.* Lessons from the COVID-19 Pandemic for Federalism and Infrastructure: A Call for Action // *Public Works Management & Policy*. 2021. Vol. 26. Issue 1. P. 6.

#### Сведения об авторе

**ЧЕРКАСОВ Александр Игоревич** – кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

#### Author’s information

**CHERKASOV Alexander I.** – PhD in Law, associate Professor, leading researcher of the Human Rights Department, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia