

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-2-354-367>
EDN: FGGKAO

Научная статья / Research Article

Соединенные Штаты Америки и пандемия: проблемы правового регулирования борьбы с COVID-19

Н.С. Латыпова  

Башкирский государственный университет, Уфа, Российская Федерация
 marchrose@yandex.ru

Аннотация. Период пандемии в США стал испытанием на прочность многих государственных механизмов, поставил вопрос о границах чрезвычайных полномочий Президента и губернаторов и эффективности государственной системы здравоохранения. Причины, по которым одна из самых благополучных стран мира стала самым пострадавшим от пандемии государством, во многом кроются в организации системы государственного управления и исторически сложившихся прецедентах расширения полномочий исполнительной власти в период чрезвычайных обстоятельств. Цель исследования — установление основ конституционно-правового регулирования борьбы с последствиями пандемии в США и установление корреляционных связей между особенностями распределения полномочий в сфере общественной безопасности и эффективностью мер по противодействию распространению COVID-19. Одной из задач является выявление как достоинств, так и недостатков политического устройства США в контексте противодействия общенациональной угрозе. Определить специфику чрезвычайных полномочий Президента США позволил исторический метод исследования, в то время как конкретно-правовой метод был положен в основу анализа структуры и полномочий органов законодательной и исполнительной власти наряду с сравнительно-правовым, системно-структурным и функциональным подходами. В борьбе с пандемией механизм государственного управления в США показал свою неспособность противостоять угрозам общенационального характера. Во многом подобное положение объясняется особенностями законодательного регулирования сферы здравоохранения, переданной для автономного регулирования органам власти штатов, разрозненной системой правового регулирования противодействия чрезвычайным ситуациям, а также весьма скромными возможностями главы государства в вопросах реагирования на эпидемиологические угрозы. Исследование позволило сделать вывод об имеющейся корреляции между особенностями системы государственного управления в США, ее законодательным регулированием и негативными последствиями пандемии COVID-19, вызванными нескоординированными действиями федеральных и региональных органов государственной власти.

Ключевые слова: пандемия, Президент, США, штаты, здравоохранение, чрезвычайные полномочия, конституция

Конфликт интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 12 сентября 2022 г.

Дата принятия к печати: 15 апреля 2023 г.

© Латыпова Н.С., 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Для цитирования:

Латыпова Н.С. Соединенные Штаты Америки и пандемия: проблемы правового регулирования борьбы с COVID-19 // *RUDN Journal of Law*. 2023. Т. 27. № 2. С. 354—367. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-2-354-367>

**United States of America and the pandemic:
issues of legal regulation in combating COVID-19**

Natalia S. Latypova  

Bashkir State University, Ufa, Russian Federation

 marchrose@yandex.ru

Abstract. The pandemic period in the United States has become a test of the strength of many state mechanisms, raised the question of the limits of the extraordinary powers of the President and governors and effectiveness of the public health system. The reasons why one of the most prosperous countries in the world has become the most affected state by the pandemic largely lie in the sphere of public administration system and historically established precedents for expanding the powers of the executive branch in times of emergency. The aim of the study is to identify the foundations of constitutional and legal regulation in combating the consequences of the pandemic in the United States and to trace correlations between peculiarities of distribution of powers in the field of public security and effectiveness of measures to counter the COVID-19 spread. One of the tasks is to identify both advantages and disadvantages of the US political structure in the context of countering the nationwide threat. The historical method of research allowed to determine the specifics of the extraordinary powers of the US President, while the specific legal method was used as the basis for analyzing the structure and powers of legislative and executive authorities along with comparative legal, system-structural and functional approaches. In the fight against the pandemic, the mechanism of public administration in the United States has shown its inability to counter threats of a nationwide nature. In many ways, this situation is explained by peculiarities of the legislative regulation of the healthcare sector, transferred to the autonomous regulation of state authorities, a disparate system of legal regulation of emergency response, as well as the very modest capabilities of the head of state in responding to epidemiological threats. The study allows to conclude that there is a correlation between the features of the public administration system in the United States, its legislative regulation and the negative consequences of the COVID-19 pandemic caused by uncoordinated actions of federal and regional government authorities.

Key words: pandemic, President, USA, states, healthcare, emergency powers, constitution

Conflict of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 12th September 2022

Article accepted 15th April 2023

For citation:

Latypova, N.S. (2023) United States of America and the pandemic: issues of legal regulation in combating COVID-19. *RUDN Journal of Law*. 27 (2), 354—367. (in Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-2-354-367>

Введение

В истории любого демократического государства имели место периоды кризисов, войн, эпидемий. И правительства стран применяли в условиях чрезвычайных обстоятельств режим «ручного управления», принимая в свои руки тот максимум власти и полномочий, который только требовался. При этом особенно остро вставал

вопрос о возможности ограничения прав и свобод граждан, в том числе, конституционных, а также возможности правительства и высшего должностного лица страны принимать на себя полномочия, не предусмотренные Конституцией или иными нормативными актами. В федеративных государствах дискуссии также традиционно вызывало распределение полномочий между федеральными органами власти и регионами.

В условиях, когда современным государствам приходится балансировать между соблюдением прав и свобод граждан и необходимыми мерами по сдерживанию пандемии, между неизбежным усилением полномочий исполнительной власти и сохранением баланса всех трех ее ветвей, исследования исторического опыта зарубежных стран представляется весьма актуальным.

В данном исследовании рассматривается опыт реагирования государства на чрезвычайные ситуации, вызванные пандемией COVID-19 в Соединенных Штатах Америки, и правовые основы распределения полномочий между органами государственной власти по противодействию распространения инфекции.

Объектом исследования стала правовая система именно Соединенных Штатов, поскольку это одно из немногих государств, которое за 245 лет существования столкнулось с широким спектром чрезвычайных ситуаций, в том числе двумя пандемиями, представляя собой во все эти периоды демократическое государство с республиканской формой правления, федеративным устройством и демократическим политическим режимом. Данный факт позволяет исследовать на историческом примере США, каким образом чрезвычайные ситуации, такие как пандемия, влияют на соблюдение конституционных прав граждан и на развитие законодательства в области распределения полномочий и сохранение баланса трех ветвей власти.

Правовое регулирование в условиях коронавируса в США

Исследование правовых основ противодействия распространению пандемии позволяет продемонстрировать как преимущества американской системы сдержек и противовесов, так и ее недостатки, в условиях, когда паритет между сохранением жизни и здоровья граждан и соблюдением демократических принципов не может быть сохранен. В данном контексте нельзя не согласиться с мнением, что «постепенное развитие пандемии и вовлечение в нее государств, как со старыми демократиями, так и вновь построенными демократиями одновременно выявило как слабые стороны конституционных правоотношений, так и подтолкнуло к новому этапу развития правоотношений» (Lungu, 2020).

Правовое регулирование США в условиях коронавируса рассматривает ряд отечественных и зарубежных авторов. С.С. Костяев (Kostyaev, 2021) анализирует проблемы системы американского здравоохранения, которые напрямую связаны с системой распределения полномочий между различными уровнями власти, Т.В. Чубарова и М.А. Шарова, исследуя российский опыт борьбы с пандемией приводят доказательства корреляции между особенностями государственного механизма и эффективностью мер борьбы с пандемией (Chubarova & Sharova, 2020). Сравнительный анализ мер борьбы с пандемией и ее законодательного регулирования проводят О.Л. Алферов и Е.В. Алферова (Alferov & Alferova, 2022) выявивший наиболее «мягкий» и неэффективный правовой режим противодействия пандемии именно в США. Е.В. Лунгу и М. Скотт (Lungu, 2020; Scott, 2009) рассматривают пандемию как новый

вызов конституционным правоотношениям во всех демократических странах мира, что справедливо относится и к США.

Зарубежные авторы также рассматривают правовые основы борьбы с пандемией с точки зрения эффективности государственной политики, в частности А. Кристофер (Christopher et al., 2021) критически оценивает уровень реагирования органов власти штатов на пандемию, устанавливая взаимосвязь между политическими взглядами губернаторами и сроками введения карантина. А. Вейс (Weiss, 2021) в своем исследовании приходит к последовательному выводу о неэффективном перераспределении полномочий в период пандемии между законодательными органами штатов и губернаторов в пользу последнего. Продолжая анализ баланса двух ветвей власти Р. Кормакейн и, вообще говорит об угрозе подобных пандемии обстоятельств для системы законодательной власти демократических стран (Cormacain & Bar-Siman-Tov, 2020). В целом следует отметить отсутствие работ, с правовой точки зрения оценивающих государственную политику США по противодействию распространению пандемии и выявлению системных причин высокого уровня смертности от COVID-19 и неэффективности государственных мер по его предотвращению.

Следует констатировать, что несмотря на десятки законодательных статутов, наделяющих Президента особым кругом чрезвычайных полномочий, и развитой системой прецедентов, в условиях всемирной пандемии COVID-19 государственный механизм США в вопросе предотвращения распространения инфекции и устранения ее последствий показал свою несостоятельность. По официальным данным Всемирной организации здравоохранения, Соединенные Штаты стали самой пострадавшей от пандемии страной, в которой инфекция унесла жизни более 1 миллиона человек, 93 тыс. человек были заражены¹. Во многом подобное положение объясняется особенностями законодательного регулирования сферы здравоохранения, распределения полномочий между федеральными органами власти и правительствами штатов, а также весьма скромными возможностями главы государства в вопросах реагирования на эпидемиологические угрозы.

Правовые основы борьбы с пандемией в условиях чрезвычайной ситуации

На федеральном уровне в США основным законом о борьбе с инфекционными заболеваниями является Закон об общественном здравоохранении 1944 г., который предоставляет право министру здравоохранения и социальных служб объявлять чрезвычайное положение в случаях, когда «заболевание представляет собой чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения» или же имеют место «значительные вспышки инфекционных заболеваний или биотеррористические атаки»². При этом законодательного одобрения Конгресса не требуется, необходимо лишь его письменное уведомление в течение 48 часов после объявления чрезвычайного положения.

31 января 2020 г. Министерство здравоохранения и социальных служб сообщило о первом официально подтвержденном случае заболевания COVID-19 на территории США. В этот же день, применяя положение Закона об общественном

¹ World health organization. Situation by Region, Country, Territory & Area. Режим доступа: <https://covid19.who.int/table> (дата обращения: 20.06.2022).

² Public Health Service Act (42 US Code s 264). 1944. Режим доступа: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-8773/pdf/COMPS-8773.pdf> (дата обращения: 01.12.2022).

здравоохранении, министр А. Азар объявил о чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения.

В декларации были перечислены и предоставляемые ему полномочия, включающие «Доступ к фондам, ассигнованным Чрезвычайному фонду общественного здравоохранения», «осуществлять временное назначение персонала на должности», «использовать практику телемедицины», «ограничить ответственность медицинских работников»³ и другие. Как отмечает Л.Ф. Уайли, «это решение способствовало усилиям по разработке и распространению диагностических тестов, терапевтических средств и вакцин, а также допускало возможность гибкого правового регулирования» (Wiley, Yearby & Hammond, 2021).

Раздел 361 упомянутого Закона об общественном здравоохранении уполномочивает министра в условиях чрезвычайного положения «принимать и обеспечивать соблюдение таких правил, которые, по его мнению, необходимы для предотвращения передачи или распространения инфекционных заболеваний из зарубежных стран в штаты или из одного штата в другой» (Wiley, Yearby & Hammond, 2021). Во время пандемии Covid-19 министр здравоохранения и социальных служб А. Азар применил это положение, чтобы приостановить въезд лиц из стран, в которых существует высокая степень распространения инфекции, приказом от 24 марта 2020 г.⁴, объявить «о запрете плавания и приостановке дальнейшей посадки на все круизные лайнеры, которые добровольно не приостановили работу» приказом также от 24 марта 2020 г.⁵, и намного позднее, 3 февраля 2021 г., установить требование об обязательном ношении маски, «закрывающей рот и нос, при поездках на любом транспортном средстве», а также «в любом транспортном узле в Соединенных Штатах (аэропорте, автовокзале, пристани для яхт, железнодорожном вокзале)»⁶.

13 марта 2020 г. Президент Д. Трамп подписал Прокламацию «Об объявлении чрезвычайного положения в стране в связи со вспышкой нового коронавирусного заболевания (COVID-19)». С привычной российским юристам точки зрения в подобных условиях глава государства вправе объявить режим всеобщей изоляции, как это сделали представители многих стран мира. Однако в правовой системе США у президента отсутствуют подобные полномочия, ограниченные в данном вопросе законом и прецедентами Верховного суда. В указанной прокламации глава государства фактически перечислил все меры, которые вправе предпринять, в частности, в ней указывались возможности «по ускорению приобретения средств индивидуальной

³ US Department of Health and Human Services, Public Health Emergency Declaration (last reviewed 26 November 2019). Режим доступа: <https://aspr.hhs.gov/legal/PHE/Pages/Public-Health-Emergency-Declaration.aspx> (дата обращения: 01.12.2022).

⁴ Order Suspending Introduction of Certain Persons from Countries Where a Communicable Disease Exists (85 Federal Register 16567) 24 March 2020. Режим доступа: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/24/2020-06241/order-suspending-introduction-of-persons-from-a-country-where-a-communicable-disease-exists> (дата обращения: 01.12.2022).

⁵ No Sail Order and Suspension of Further Embarkation (85 Federal Register 16628) 24 March 2020. Режим доступа: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-24/pdf/2020-06166.pdf> (дата обращения: 01.12.2022).

⁶ Requirement for Persons to Wear Masks While on Conveyances and at Transportation Hubs (86 Federal Register 8025) 3 February 2021. Режим доступа: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/02/03/2021-02340/requirement-for-persons-to-wear-masks-while-on-conveyances-and-at-transportation-hubs> (дата обращения: 01.12.2022).

защиты и оптимизации использования новых диагностических возможностей в лабораториях», а также «карантин для лиц, прибывших из иностранных государств»⁷.

При этом возможность введения общенациональных ограничительных мер обсуждалась бывшим Президентом США с советниками уже 17 марта 2020 г. с целью предотвращения распространения COVID-19. Однако спустя несколько дней эта инициатива была отвергнута в связи с опасением отмены решения президента Верховным судом и широким общественным резонансом, который мог вызвать прецедент по расширению перечня «чрезвычайных» президентских полномочий. Хотя в настоящее время в США действует 136 статутных положений, предусматривающих внеконституционные полномочия президента в условиях чрезвычайной ситуации⁸, все они носят точечный характер. Их реализация, несомненно, способствовала предотвращению случаев распространения коронавирусной инфекции, однако не стала эффективным рычагом борьбы с пандемией.

Подобная ограниченность полномочий в условиях чрезвычайной ситуации является нетипичной для большинства демократических государств и обусловлена правовой традицией, положениями Конституции и прецедентами Верховного суда (Koenig, 1975).

Конституция США отличается от большинства современных конституций тем, что не содержит норм об объявлении чрезвычайного положения и полномочиях какой-либо из ветвей власти в подобной ситуации. Единственные нормы, косвенно относящиеся к чрезвычайным ситуациям, позволяют Конгрессу созывать в случае мятежа добровольческую армию и приостанавливать действие Habeas Corpus Акта. Раздел 9 статьи I Конституции США гласит, что «действие привилегии судебного приказа habeas corpus не может быть приостановлено, если только того не потребует общественная безопасность в случае мятежа или вторжения»⁹.

Попытки заявить о широких полномочиях в этой сфере именно исполнительной ветви власти во главе с Президентом предпринимались начиная с первого прецедента использования чрезвычайных полномочий Президентом А. Линкольном в период Гражданской войны, что отмечено в ряде работ (Farber, 2004; Latypova, 2021; Latypova, 2022) и заканчивая действующим главой США Дж. Байденом. Однако в большинстве случаев крайние меры не были поддержаны Верховным судом. Показательным примером, приводимым зарубежными авторами (Tichenor, 2013), является ситуация, когда в условиях Корейской войны правительство США придерживалось правовой позиции о широких полномочиях президента Г. Трумэна и оправдывало его действия по захвату сталелитейных заводов для предотвращения забастовок в период. Однако Верховный суд в решении по делу Янгстоун против Соьера 1952 г. признал действия Президента незаконными: «Конституция не предусматривала, что должность Главнокомандующего армией и флотом будет означать, что он также

⁷ Прокламация Президента США «Об объявлении чрезвычайного положения в стране в связи со вспышкой нового коронавирусного заболевания (COVID-19)» от 13 марта 2020 г. Режим доступа: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-declaring-national-emergency-concerning-novel-coronavirus-disease-covid-19-outbreak/> (дата обращения: 01.05.2022).

⁸ Brennan Center for Justice. A Guide to Emergency Powers and Their Use. September 4, 2019. Режим доступа: <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/guide-emergency-powers-and-their-use> (дата обращения: 02.05.2022).

⁹ Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты // под ред. О.А. Жидкова. М.: Прогресс. 1993. 765 с.

будет являться Главкомандующим страной, ее промышленностью и жителями», а «власть, которую президент хотел реализовать является законотворческой, которой Конституция наделяет только Конгресс, как в благоприятные, так и в неблагоприятные времена»¹⁰.

Федеральное законодательство о чрезвычайных ситуациях также не содержит точного определения того объема полномочий, которыми обладает Президент или Конгресс в подобных условиях. Закон о национальном чрезвычайном положении 1976 г., первый федеральный законодательный акт, регламентирующий порядок введения и прекращения чрезвычайной ситуации, содержит лишь подробный порядок и сроки прекращения чрезвычайной ситуации, указывая, что «все полномочия, которыми обладает Президент, любое другое должностное лицо или сотрудник Федерального Правительства или любое исполнительное агентство... в результате существования какого-либо объявления чрезвычайного положения в стране прекращаются через два года после принятия такого закона»¹¹.

Связано это с тем, что само его принятие было вызвано отсутствием законодательного порядка прекращения чрезвычайных ситуаций, которых на момент принятия закона согласно Доклада Сената США № 93-549 от 19 ноября 1973 г. сохранялось четыре, в том числе еще объявленная в 1933 году чрезвычайная ситуация, вызванная экономическим кризисом. В докладе указывалось, что в условиях объявленной чрезвычайной ситуации действуют «сотни законов, которые делегируют Президенту чрезвычайные полномочия, обычно осуществляемые Конгрессом, которые влияют на жизнь американских граждан множеством всеобъемлющих способов»¹². Поэтому содержание указанного нормативного акта сводилось к порядку прекращения чрезвычайного положения спустя два года после объявления и возможностям его продления (Tessuto, 2005).

Некоторые полномочия Президента в условиях чрезвычайного положения регламентирует Закон о гражданстве 1952 г. В специальном разделе «Контроль передвижения иностранцев и граждан во время войны или чрезвычайного положения» главе государства предоставляются полномочия по ограничению въезда иностранных граждан в Соединенные Штаты, если эти действия могут нанести ущерб интересам государства: «Когда Соединенные Штаты находятся в состоянии войны или во время существования какого-либо чрезвычайного положения... Президент должен установить ограничения и запреты... которые вводятся при выезде лиц из Соединенных Штатов и их въезде в Соединенные Штаты и должны сделать об этом публичное объявление»¹³» (ч. 215).

Следует отметить, что каких-либо ограничений по срокам действия такого решения нормативный акт не содержит.

¹⁰ *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 643—44 (1952). Режим доступа: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/> (дата обращения: 01.05.2022).

¹¹ *National Emergencies Act*. Public law 94-412. September 14, 1976. Режим доступа: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/HMAN-112/pdf/HMAN-112-pg1119.pdf> (дата обращения: 20.05.2022).

¹² Доклад Сената США № 93-549 от 19 ноября 1973 г. Режим доступа: <https://ia802207.us.archive.org/24/items/senate-report-93-549/senate-report-93-549.pdf> (дата обращения: 20.05.2022).

¹³ *The Immigration and Nationality Act of 27 June 1952*. Режим доступа: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-66/pdf/STATUTE-66-Pg163.pdf> (дата обращения: 20.05.2022).

В первые месяцы пандемии в своей прокламации от 31 января 2020 г. Президент Д. Трамп на основании указанного закона ограничил въезд иностранных граждан, которые прибыли из Китая: «Въезд в Соединенные Штаты в качестве иммигрантов или неиммигрантов всех иностранцев, которые физически находились в КНР... в течение 14-дневного периода, предшествующего их въезду или попытке въезда в Соединенные Штаты настоящим приостанавливаются»¹⁴. 29 февраля аналогичная прокламация запрещала въезд на территорию США лицам, прибывшим из Ирана. В последующем аналогичные решения были приняты в отношении стран Шенгенской зоны, а также касались лиц, прибывающим в США по временным рабочим визам.

Федеральным законом, использованным в период пандемии коронавируса, стал также закон времен войны в Корее — Закон об оборонном производстве 1950 г. Закон предоставляет Президенту расширенные полномочия в отношении промышленных предприятий, производящих оборудование и средства, необходимые для защиты от вируса и борьбы с ним. В соответствии с частью 107 «Президент должен принять соответствующие меры для того, чтобы важнейшие технологические элементы и промышленные ресурсы были доступны... в мирное время, в период частичной мобилизации и чрезвычайного положения в стране»¹⁵. Большинство из предоставленных полномочий касается финансирования промышленных объектов, в частности, установленный лимит государственных гарантий в 50 млн долл. может быть преодолен «в период чрезвычайного положения в стране, объявленного Конгрессом или Президентом»¹⁶. В соответствии с этим законом оборонные предприятия начали массовое производство защитной одежды, перчаток и масок, а также медицинских приборов, таких как аппараты искусственной вентиляции легких.

Таким образом, сложившаяся практика реализации чрезвычайных полномочий Президентом хоть и имеет место быть, однако формировалась она не благодаря законодательному регулированию, а с помощью прецедентов применения внеконституционных полномочий. При этом подобные полномочия расширяли лишь прецеденты, поддержанные Верховным судом США и Конгрессом, которые в зависимости от политической обстановки, а иногда и от личности главы государства принимали противоречивые позиции. Сложно отрицать, что в условиях, угрожающих национальной безопасности, таких как пандемия, как и в большинстве стран мира, в США Президент имеет перед Конгрессом карт-бланш на применение экстраординарных мер, в том числе находящихся в исключительном ведении Конгресса в мирное благополучное время. Однако, как продемонстрировал 2020 г., спектр его полномочий значительно ограничен.

Конгресс в период пандемии осуществлял свою деятельность в большей части в направлении финансовой поддержки предпринимателей и домохозяйств. В частности, в марте 2020 г. был принят закон «О дополнительных ассигнованиях на

¹⁴ Proclamation 9984 On Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons Who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus and Other Appropriate Measures to Address This Risk of January 31, 2020. Режим доступа: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/02/05/2020-02424/suspension-of-entry-as-immigrants-and-nonimmigrants-of-persons-who-pose-a-risk-of-transmitting-2019> (дата обращения: 20.06.2022).

¹⁵ The defense production act of 1950. 50 U.S.C. § 4501. Режим доступа: https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-03/Defense_Production_Act_2018.pdf (дата обращения: 20.06.2022).

¹⁶ Defense Production Act of 1950. Режим доступа: https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-03/Defense_Production_Act_2018.pdf (дата обращения: 20.06.2022).

обеспечение готовности к коронавирусным заболеваниям» (первый пакет мер), «предусматривающий выделение из федерального бюджета 8,3 млрд долл. США на поддержку медицинских учреждений страны, в том числе на цели научных исследований по разработке вакцин против COVID-19, и федеральный закон «О первоочередной поддержке семей в ответ на коронавирусные заболевания» (второй пакет мер), предусматривающий выделение из федерального бюджета 105 млрд долл. США, в числе прочего, на цели обеспечения бесплатного тестирования населения страны на коронавирус»¹⁷.

В период пандемии помимо вопросов о распределении чрезвычайных полномочий между высшими государственными органами в правовом поле также остро встал вопрос о разделении предметов ведения в отношении вопросов предотвращения пандемии по вертикали — между федеральным центром и штатами. Конституция США прямо не предусматривает отнесение вопросов обеспечения системы здравоохранения к тому или иному органу власти, в связи с чем, согласно Десятой поправки к Конституции, «власть, которая не передается этой конституцией в руки Соединенных Штатов и пользование которой отдельными штатами в ней не оговорено, предоставлена штатам и народу»¹⁸. Поддержанная решениями Верховного суда данная норма наделила полномочиями по контролю за распространением опасных заболеваний органы власти штатов, именно губернаторы штатов, а также руководители департаментов здравоохранения имеют право принимать необходимые меры по недопущению распространению инфекции, в том числе введение карантина, изоляции и иных ограничительных мер. Ряд авторов справедливо подчеркивает, что подобное распределение полномочий носит глубоко исторические корни (Timonin, 2022).

Ясность в распределении полномочий в условиях чрезвычайной ситуации, в том числе пандемии, внес Закон «Роберта Т. Стаффорда о ликвидации последствий стихийных бедствий» 1988 г., в котором указывалось, что «“Чрезвычайная ситуация” означает положение, при котором, по определению Президента, необходима федеральная помощь в дополнение к усилиям и возможностям штата и местных органов власти по спасению жизней и защите имущества, здоровья и безопасности»¹⁹.

Помимо указанного определения закон устанавливает еще одну форму особого режима — крупное бедствие, которое «означает любую природную катастрофу (включая ураган, торнадо, шторм, ...) в любой части Соединенных Штатов, которая, по определению Президента, наносит ущерб достаточного уровня опасности и масштаба, чтобы вызвать необходимость оказания помощи... в дополнение к усилиям и имеющимся ресурсам штатов, местных органов власти...»²⁰. Согласно буквальному

¹⁷ Страновой обзор: опыт США в борьбе с COVID-19. Департамент международного и регионального сотрудничества Счетной палаты Российской Федерации, 2020. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/USA.pdf> (дата обращения: 10.06.2022).

¹⁸ Конституция США 1787 года. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты // под ред. О.А. Жидкова. М.: Прогресс. 1993. 765 с.

¹⁹ Stafford R.T. Disaster relief and emergency assistance act, Public Law 93—288 from May 22, 1974. Режим доступа: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-2977/pdf/COMPS-2977.pdf> (дата обращения: 20.05.2022).

²⁰ Stafford R.T. Disaster relief and emergency assistance act, Public Law 93—288 from May 22, 1974. Режим доступа: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-2977/pdf/COMPS-2977.pdf> (дата обращения: 20.05.2022).

толкованию нормы основные полномочия по предотвращению пандемии возложены на штаты и местные органы власти, действия же Президента носят «дополнительный» характер.

Предусмотренная финансовая помощь, «предоставляемая штату (включая суммы, предоставляемые местным органам власти штата) на финансовый год, должна быть не менее 575 000 долларов». При этом критерием для выделения столь значительной финансовой помощи является объявление именно «крупного бедствия»: «Президент должен предоставить финансовую помощь только штатам, в которых было объявлено о крупном стихийном бедствии за предыдущие 7 лет»²¹ (ч. 203). В начале апреля 2020 г. президент утвердил объявления о крупных стихийных бедствиях в соответствии с Законом Стаффорда для всех 50 штатов, округа Колумбия и пяти территорий США. Таким образом в условиях пандемии COVID-19 данный закон позволил выделить из федерального бюджета для борьбы с пандемией средства в размере от 575 000 \$²² на каждый регион.

Указанными нормативными актами полномочия федерального правительства США в отношении мер по предотвращению пандемии ограничиваются.

Определяя объем полномочий властей штатов, следует отметить, что в период пандемии ими было принято несколько деклараций о чрезвычайной ситуации. В соответствии с федеральным законом «этими декларациями была предусмотрена возможность уполномоченным публичным органам каждого штата изменять контракты на закупки, планы действий в чрезвычайных ситуациях, осуществлять меры контроля за ценами и платежами, а также осуществлять конкретные методы тестирования, скрининга, лечения и ограничения поездок» (Alferov, 2022).

Возможности объявления режима самоизоляции, а также иные эпидемиологические мероприятия также были вправе вводить исключительно власти штатов. При этом каждый из них самостоятельно определяет порядок введения карантина и ответственность за его нарушение. В частности, прокламацией губернатора штата Луизиана от 30 января 2020 г. была объявлена чрезвычайная ситуация, при которой «Управление внутренней безопасности, Министерство здравоохранения и Главный санитарный врач прямо уполномочены принимать любые действия в области здравоохранения»²³. В ней же именно правами губернатора был установлен режим изоляции: «все лица в штате Луизиана получают предписание оставаться дома, если они не осуществляют жизненно важную деятельность»²⁴.

В 2021 г. Национальная конференция законодательных органов штатов²⁵ опубликовала свод региональных законов о возможности введения режима самоизоляции

²¹ Stafford R.T. Disaster relief and emergency assistance act, Public Law 93—288 from May 22, 1974. Режим доступа: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-2977/pdf/COMPS-2977.pdf> (дата обращения: 20.05.2022).

²² Официальный сайт Белого дома. Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/15/fact-sheet-consequences-of-lack-of-funding-for-efforts-to-combat-covid-19-if-congress-does-not-act/> (дата обращения: 20.05.2022).

²³ Proclamation JBE 2020-30 «Additional measures for COVID-19 public health emergency». Режим доступа: <https://gov.louisiana.gov/assets/Proclamations/2020/Proc-No-30-updTED.pdf> (дата обращения: 20.05.2022).

²⁴ Proclamation JBE 2020-30 «Additional measures for COVID-19 public health emergency». Режим доступа: <https://gov.louisiana.gov/assets/Proclamations/2020/Proc-No-30-updTED.pdf> (дата обращения: 20.05.2022).

²⁵ Образованная 1 января 1975 года единая национальная организация для поддержки, защиты и объединения законодательных органов штатов США.

и ответственности за его нарушение во всех субъектах. В большинстве из них режим изоляции вправе вводить директор департамента здравоохранения штата, а в ряде субъектов губернатор. В некоторых штатах предусмотрена ступенчатая система введения режима изоляции, например, в ст. 22-12-1 Кодекса Алабамы указано, что «карантин вводится штатом, округами, объединенными городами и поселками»²⁶.

Особые чрезвычайные полномочия губернаторов вызвали определенную обеспокоенность населения в связи с перераспределением полномочий между местными законодательными органами и губернатором в пользу последнего. Как отметил А. Вейс, «законы штата о чрезвычайных полномочиях концентрируют практически все полномочия по введению чрезвычайных правил в руках губернаторов» (Weiss, 2021). Несмотря на попытку властей штатов сбалансировать юрисдикцию двух ветвей власти, законы штатов фактически передают все основные решения в руки губернатора, оставляя законодательному органу только функции по прекращению чрезвычайного положения. В условиях пандемии это привело к тому, что, как отмечают американские авторы, «юридические полномочия не использовались последовательно, должным образом и прозрачно, а руководители исполнительных органов власти во многих штатах потерпели неудачу в борьбе с COVID-19» (Burris et al., 2021).

Помимо Конституции, федеральных законов и законов штатов распределение полномочий в сфере здравоохранения закреплено в нескольких решениях Верховного суда США. В решении по делу «Гиббсон против Огдена» 1824 г. суд провел четкую грань между федеральными полномочиями и возможностями штатов, отметив, что «законы о здравоохранении и законы, регулирующие внутреннюю торговлю штата, а также те, которые касаются магистральных дорог, паромов и т. д., не входят в перечень полномочий, предоставленных Конгрессу»²⁷.

В 1902 г. Верховный суд напрямую рассмотрел вопрос о правомочии властей штата объявлять карантин в целом регионе в решении по делу «Compagnie Francaise de Navigation a Vapeur против Совета здравоохранения штата Луизиана»²⁸.

В указанном деле французская торговая компания подала иск на Совет здравоохранения штата Луизиана, не разрешившего в 1898 г. войти в порт Нового Орлеана торгового судна «Британия» с 408 иммигрантами на борту на основании того, что в штате решением Совета введен карантин и въезд не проживающих там лиц запрещен.

Несмотря на указание того, что судно выдержало необходимый карантинный срок и вышло из порта отправки до того, как такое решение Совета было принято, суд штата, а затем и Верховный суд США поддержали Совет здравоохранения штата Луизиана, создав существующих по сей день прецедент, дающий возможность органам здравоохранения штатов вводить режим изоляции не только для отдельных лиц, но и на территории штата в целом. Указанный прецедент используется судами по сей день, в частности, он был активно использован в качестве обоснования подобных решений штатов после вспышки эпидемии Эбола.

²⁶ Official site of National conference of state legislatures. State quarantine and isolation statutes. Режим доступа: <https://www.ncsl.org/research/health/state-quarantine-and-isolation-statutes.aspx> (дата обращения: 02.05.2022).

²⁷ Gibbons v. Ogden, 22 U.S. 1 (1824). Режим доступа: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/22/1/#tab-opinion-1923815> (дата обращения: 02.05.2022).

²⁸ Compagnie Francaise v. Board of Health, 186 U.S. 380 (1902). Режим доступа: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/186/380/> (дата обращения: 12.05.2022).

Распределение функций по предотвращению эпидемиологических бедствий между федеральным центром и штатами в пользу последних стало причиной разобщенных действий регионов, вводящих режим изоляции и иных противопандемийных мер по своему усмотрению. Как отмечает А.И. Черкасов, именно «непростые механизмы разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами порой затрудняли незамедлительный ответ на возникшую чрезвычайную ситуацию» (Cherkasov, 2022). Из 50 штатов самоизоляция была установлена только в 43 из них²⁹. Высокий уровень децентрализации национальной системы здравоохранения и мониторинга, предусмотренный законодательством США, при котором в каждом штате функционирует автономная система управления, не позволил осуществить своевременный общенациональный сбор данных и единовременные профилактические меры, в частности массовое тестирование на COVID-19.

В целом чрезвычайные меры, введенные в США в контексте пандемии COVID-19, по мнению исследователей, «были гораздо более мягкими, чем во многих странах. Так, исключительные меры, связанные с изоляцией граждан, редко были обязательными и только иногда применялись непосредственно властями. В целом эти меры были оставлены на усмотрение каждого штата для конкретного их введения и включали карантин, комендантский час и ограничения на поездки внутри страны, в то время как федеральное правительство предусматривало ограничения на поездки за границу» (Corradetti & Pollicino, 2021).

Анализируя причины экономических и социальных коллапсов, вызванных пандемией, С.С. Костяев отмечает, что «важным фактором, от которого зависит степень воздействия эпидемии коронавируса на экономику штатов, являются политические взгляды их губернаторов. Консервативные губернаторы не склонны к введению ограничительных мер, опасаясь их негативного влияния на экономику. Наоборот, либеральные губернаторы активны во введении жестких ограничений» (Kostyaev, 2021). В исследовании указывается и на различное поведение жителей штатов в зависимости от политического настроения руководства штатов в отношении ношения масок. К. Адольф также приходит к выводу, что ограничительные меры были «продиктованы партийными интересами, а не интересами общественного здравоохранения и научными рекомендациями, что привело к большим потерям для здоровья американцев» (Christopher et al., 2021). Исследование Т.В. Чубаровой и М.А. Шаровой применительно к зарубежным странам также подтверждает тезис о том, что «на масштаб, скорость распространения и результаты эпидемии в различных странах напрямую влияют действия государства по борьбе с пандемией» (Chubarova & Sharova, 2020).

Заключение

Результаты анализа правовых основ взаимодействия высших исполнительных и законодательных органов государственной власти, а также системы распределения полномочий в вопросах здравоохранения между федеральными органами власти и правительствами штатов, приводят к выводу о наличии корреляции между особенностями системы государственного управления в США, ее законодательным регулированием и негативными последствиями пандемии COVID-19, вызванными

²⁹ Страновой обзор: опыт США в борьбе с COVID-19. Департамент международного и регионального сотрудничества Счетной палаты Российской Федерации, 2020. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/USA.pdf> (дата обращения 10.06.2022).

нескоординированными действиями федеральных и региональных органов государственной власти.

Наличие громоздкой и разобщенной системы государственного реагирования на чрезвычайные ситуации, связанные с распространением инфекции, не позволило в короткие сроки реализовать комплекс необходимых для предотвращения распространения инфекции мер. Весьма ограниченные возможности Президента США, в частности, отсутствие полномочий для объявления режима изоляции, а также отсутствие необходимой в подобных условиях «вертикали» управления не позволили принять рекомендованные Всемирной организацией здравоохранения единовременных мер на территории всей страны.

В конечном итоге следует констатировать неэффективность исторически сложившейся излишне децентрализованной системы государственного управления в США и фактически прецедентной системы определения полномочий Президента в условиях пандемии, когда единство и централизация государственного механизма становятся необходимым условием предотвращения общенационального бедствия. При этом справедливо предположить, что последствия пандемии будут способствовать изменению конституционных правоотношений, трансформируя исторически сложившиеся традиции, во многих странах мира, в том числе, в США.

References / Список литературы

- Alferov, O.L. & Alferova, E.V. (2022) “Taming” the pandemic: legal approaches to the fight against coronavirus in Italy, the USA and China. *Social sciences and humanities. Domestic and foreign literature. Series 4: State and law.* (1), 153—165. <https://doi.org/10.31249/rgpravo/2022.01.12> (in Russian).
- Алферов О.Л., Алферова Е.В. «Укрощение» пандемии COVID-19: анализ правовых подходов борьбы с коронавирусом в Италии, США И Китае // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. 2022. № 1. С. 153—165. <https://doi.org/10.31249/rgpravo/2022.01.12>
- Burris, S., de Guia, S., Gable, L., Levin, D., Parmet, W.E. & Terry, N.P. (2021) The Legal Response to COVID-19: Legal Pathways to a More Effective and Equitable Response. *Journal of Public Health Management and Practice.* (27), 72—79.
- Cherkasov, A.I. (2022) Modern federalism in the context of the COVID-19 pandemic. *Comparative Constitutional Review.* 4(149), 110—128. (in Russian).
- Черкасов, А.И. Современный федерализм в условиях пандемии COVID-19 // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 4(149). С. 110—128.
- Christopher, A., Amano, K., Bang-Jensen, B., Fullman, N. & Wilkerson, J. (2021) Pandemic Politics: Timing State-Level Social Distancing Responses to COVID-19. *Health Polit Policy Law.* 46(2), 211—233.
- Chubarova, T.V. & Sharova, M.A. (2020) Public Policy as a factor influencing spread of COVID-19 pandemic: lessons for Russia. *Public administration. Electronic bulletin.* 2020. (83), 84—107. <https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10110> (in Russian).
- Чубарова Т.В., Шарова М.А. Государственная политика как фактор, влияющий на развитие пандемии COVID-19: выводы для России // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 83. С. 84—107. <https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10110>
- Cormacain, R. & Bar-Siman-Tov, I. (2020) Legislatures in the Time of Covid-19. *The Theory and Practice of Legislation.* (8), 3—9.
- 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 Journal.* 22(6), 1060—1071. <https://doi.org/10.1017/glj.2021.48>
- Farber, D. (2004) Lincoln’s Constitution. Chicago, *University of Chicago Press.*
- Koenig, L. (1975) *The Chief Executive.* 3rd ed. New York, Harcourt Brace Jovanovich.

- Kostyaev, S.S. (2021) The US healthcare system in a pandemic and socio-demographic consequences of COVID-19. *Economic and social problems of Russia*. (2), 33—49. (in Russian).
Костяев С.С. Система здравоохранения США в условиях пандемии и социально-демографические последствия COVID-19 // *Экономические и социальные проблемы России*. 2021. № 2. С. 33—49.
- Latypova, N.S. (2021) History of emergency powers of the US Presidents: from Abraham Lincoln to Donald Trump. *Bulletin of Volgograd State University. Series 4: History. Regional studies. International relations*. 26(4), 193—211. <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.4.17>
- Latypova, N.S. (2022) Discussion on the causes of the Civil War in the USA (1861—1865): periodization of historiography. *Bulletin of Volgograd State University. Series 4: History. Regional studies. International relations*. 27(2), 8—20. <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2022.2.1>
Латыпова, Н.С. Дискуссия о причинах гражданской войны в США (1861-1865): периодизация историографии // *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения*. 2022. Т. 27. № 2. С. 8—20. Doi: 10.15688/jvolsu4.2022.2.1.
- Lungu, E.V. (2020) COVID-19 pandemic. New challenge for constitutional relations. *Law Enforcement Review*. 4(3), 69—75. [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4\(3\).69-75](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75) (in Russian).
Лунгу Е.В. Пандемия COVID-19. Новый вызов конституционным отношениям // *Правоприменение*. 2020. №4(3). С. 69—75. [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4\(3\).69-75](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4(3).69-75)
- Scott, M. Jr. (2009) *Presidential Constitutionalism in Perilous Times*. Cambridge, Harvard University Press.
- Tessuto, G. (2005) Ambiguity and vagueness in human rights discourse. In: Bhatia, V.K., Engberg, J. Gotti, M. & Heller, D. (eds.). *Vagueness in normative texts*. Bern, Peter Lang. pp. 287—312.
- Tichenor, D.J. (2013) Historical set points and the development of U.S. Presidential emergency power. *Perspectives on Politics*. 11(3), 769—788. <https://doi.org/10.1017/S1537592713002132>
- Timonin, M.A. (2022) From the history of the constitutional opposition of the American states to privileges. *The rule of law: theory and practice*. 2(68), 169—179. <https://doi.org/10.33184/pravgos-2022.2.18> (in Russian).
Тимонин М.А. Из истории конституционного противостояния американских штатов привилегиям // *Правовое государство: теория и практика*. 2022. № 2(68). С. 169—179. <https://doi.org/10.33184/pravgos-2022.2.18>
- Weiss, A. (2021) Binding the bound: state executive emergency powers and democratic legitimacy in the pandemic. *Columbia law review*. 121 (6), 1853—1894.
- Wiley, L.F., Yearby, R. & Hammond, A. (2021) United States: legal response to COVID-19. In: King, J. & Ferraz, O. L.M. et al. (eds.). *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*. Oxford University Press.

Сведения об авторе:

Латыпова Наталья Сергеевна — кандидат юридических наук, доцент, кафедра теории государства и права, Институт права, Уфимский университет науки и технологий; 450005, Российская Федерация, г. Уфа, ул. Достоевского, д. 131

ORCID ID: 0000-0002-4583-3765

e-mail: marchrose@yandex.ru

About the author:

Natalia S. Latypova — Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Law Institute, Ufa University of Science and Technology; 131 Dostoevsky str., Ufa, 450005, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-4583-3765

e-mail: marchrose@yandex.ru