

УДК 327

DOI: 10.31857/S268667300014339-2

Федерализм эпохи глобальной турбулентности (некоторые аспекты взаимодействия различных уровней власти в США в период эпидемии коронавирусной инфекции)

Е.М. Штоюнда*2 United Nations Plaza, Rm. DC2-1868, New York, NY 10017, USA**ORCID 0002-2954-1551**e-mail: eshtoyunda@yahoo.com**Статья поступила в редакцию 28.12.2020/*

Резюме: Чрезвычайная ситуация в США, вызванная распространением в 2020 г. коронавирусной инфекции, повлекла за собой особые условия функционирования и взаимодействия властных структур различных уровней. Необходимость эффективного решения возникающих проблем критической значимости потребовала сложенного взаимодействия управленческих структур разных уровней – национального правительства, административных штатов, руководителей муниципальных образований. Проверке подверглась их способность согласованно осуществлять динамичный кризисный менеджмент. Ситуация неоднократно доказывала, что от взаимного понимания, совпадения приоритетов и слаженности действий в буквальном смысле зависит то, как население отдельных районов и страны в целом переживёт критический момент современной истории. Масштабные вызовы пандемии 2020 г. потребовали пересмотра ряда существующих и выработки новых управленческих механизмов и подходов.

Непростые отношения складывались на многих уровнях взаимодействия. Наблюдались разногласия между представителями федеральных структур и региональных администраций, в том числе непосредственно между президентом страны и главами штатов, внутри регионов – между губернаторами и руководителями местных правительств, другими выборными и назначаемыми должностными лицами и населением как таковым.

Тестированию подверглись и некоторые правовые аспекты взаимодействия органов власти. Острота кризиса, вызванная распространением эпидемии, требовала оперативно-го реагированию на обстановку, что, в свою очередь, подразумевало понимание чёткого распределения сфер ответственности и полномочий различных властных структур.

Условия масштабной кризисной ситуации продемонстрировали сильную зависимость отдельных штатов и муниципальных образований от решений, принимаемых на более высоких уровнях власти, несмотря на имеющуюся у них самостоятельность в достаточно широком спектре сфер.

Непростая предвыборная обстановка в США стала фактором, оказывавшим огромное влияние не только на общественно-политическую ситуацию в стране, но и на ход

борьбы с распространением эпидемии. Разделение по партийному признаку отчётливо проявилось как в восприятии степени угрозы, так и в подходах к борьбе с ней.

Целью данного исследования является анализ одного из аспектов сложного комплекса общественных процессов, наблюдаемых в США в кризисном 2020 г., рассмотрены особенности взаимодействия между национальным правительством и администрациями отдельных штатов, баланс ответственности и полномочий, некоторые вопросы правового характера.

Ключевые слова: федеративные отношения, распределение обязанностей и полномочий, взаимодействие уровней власти, межпартийные разногласия, кризисный менеджмент, федеральная помощь территориям.

Для цитирования: Штоюнда Е.М. Федерализм эпохи глобальной турбулентности. США & Канада: экономика, политика, культура 2021; 51 (4): 54-72. DOI: 10.31857/S268667300014339-2

Federalism in the Era of Global Turbulence

(A retrospective look at some aspects of the interaction of the U.S. government at different levels during the spread of the COVID-19 pandemic)

Yelena M. Shtoyunda,

2 United Nations Plaza, Rm. DC2-1868, New York, NY 10017, USA

ORCID 0002-2954-1551

e-mail: eshtoyunda@yahoo.com

Received 28.12.2020.

Abstract. The emergency situation caused by the spread of the coronavirus infection in the United States created particular conditions for the functioning and interaction of the country's authorities. The need to effectively tackle emerging problems of critical importance required coordinated interaction of different levels of government such as national, state, and local ones. The ability of various authorities to implement crisis management in a coordinated and dynamic manner was tested. The situation has proved that the way how territories and the country as a whole deal with the dramatic issues of a current moment depends on concurrence of priorities and coherence of actions taken by officials of various levels and jurisdictions. The large-scale challenges of the 2020 pandemic have required a revision of some existing management mechanisms and approaches and the development of new ones.

During this period complicated relationships between various political figures could be observed. At times disagreements have surfaced between representatives of federal and regional administrations, including those between the president of the country and the heads of some states, as well as within the regions – between governors, heads of local governments, and other elected and appointed officials.

Some legal aspects of interaction between government bodies have been also tested. The severity of the crisis caused by the spread of the coronavirus infection required a prompt re-

sponse to the situation, which, in turn, implied the clear understanding of the areas of responsibility and powers of various government entities.

The conditions of a large-scale crisis have demonstrated the strong dependence of states and municipalities on decisions taken by higher levels of government, even despite their independence in a fairly wide range of areas.

The complex pre-election situation in the United States of the 2020 year became a factor that had a huge impact not only on the socio-political situation in the country, but also on the course of the fight against the pandemic. The division along party lines was clearly manifested both in the perception of the degree of threat and in the approaches to combating it.

Keywords: division of responsibilities and powers, the relationship between the national government and the state authorities, partisan politics, crisis management, federal assistance to territories

For citation: Shtoyunda Ye.M. Federalism in the Era of Global Turbulence. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2021; 51 (4) 54-74. DOI: 10.31857/S268667300014339-2

ВВЕДЕНИЕ

Пандемия коронавирусной инфекции 2020 г. принесла с собой проблемы медицинского характера поистине планетарного масштаба. Наименьшее, что можно об этом сказать, только то, что они стали настоящим испытанием для национальных систем здравоохранения многих стран, в большой степени и для США. Однако проблемы в сфере медицины стали далеко не единственным проявлением масштабного системного кризиса в стране. Трудно назвать ту область, которая оказалась бы незатронутой развернувшимися трагическими событиями. Экономика и финансы, культура и образование, международные отношения и торговля, национальная безопасность и правовое поле – все эти направления оказались подвержены серьезному тестированию на прочность.

Возникшая ситуация стала настоящим вызовом не только для отдельных людей, семей и общин. Правительственные структуры и организации различных уровней и профилей также переживают непростой период турбулентности, вполне объяснимый уровнем сложности проблем, с которыми им пришлось столкнуться.

Достаточно очевиден тот факт, что взаимодействие властных структур в период развернувшейся пандемии приобрело критически важный характер, ибо от слаженности и координированности их работы зависят жизни и благополучие многих миллионов людей. Во время масштабного бедствия механизмы «обычной жизни» не всегда эффективны; в дополнение к ним – а иногда и на смену – приходят подходы и методы периодов чрезвычайных ситуаций. Особую значимость приобретают такие составляющие процесса принятия решения, как быстрота реагирования и способность к прогнозированию, эффективный отбор

и анализ разносторонней, порой противоречивой информации, умение и смелость, когда того требует ситуация, принимать нестандартные решения и в то же время следовать утверждённым нормам и правилам.

Можно наблюдать, что многие управленческие алгоритмы рождаются в оперативном порядке, как отклик на динамично меняющуюся ситуацию. Руководители разных уровней и направлений не стесняются повторять, что с задачами, близкими по значимости к возложенным на них сегодня, им не приходилось иметь дело ранее.

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ «ФЕДЕРАЦИЯ – ШТАТЫ»

Отношения между федеральным правительством и администрациями штатов стали одними из самых неоднозначных в системе внутривластного взаимодействия в период развернувшейся в США эпидемии коронавирусной инфекции.

Отметим прежде всего, что зависимость отдельных штатов от мер, предпринимаемых федеральным правительством, в периоды чрезвычайных ситуаций весьма велика. Многие процедуры, среди которых выделение финансов из национального бюджета на неотложные меры по борьбе с распространением эпидемии и поддержку населения и экономики, введение ограничений на внешние перемещения населения и контакты с зарубежными странами, инициирование обязательного производства предприятиями страны критически важной продукции, распределение между штатами и территориями материалов и оборудования из национальных стратегических запасов, находятся в сфере ответственности федерального правительства.

Трудно ожидать, что кризисная ситуация наблюдаемого масштаба не вызовет определённых трений и конфликтов в среде властных структур. Какие же вопросы стали точками разногласий руководителей национального и регионального уровней страны?

Одной из претензий губернаторов, адресуемых в адрес федерального руководства, было запаздывание признания серьёзности ситуации и отсрочка действий, которые помогли бы снизить остроту кризиса на первых его этапах. Как неоднократно отмечали наблюдатели, подобное затягивание могло носить и политический характер, поскольку республиканский истеблишмент не желал омрачать общую картину ситуации в стране за несколько месяцев до президентских выборов [1]. В этой связи критике подверглись разные стороны деятельности (или бездействия) правительства, и одним из ранних поводов для недовольства ряда региональных властей были меры в отношении закрытия территории США для въезда лиц, прибывающих из других стран.

Так, во время проведения своих пресс-конференций президент Д. Трамп неоднократно упоминал о своевременном, на его взгляд, введении 31 января 2020 г. запрета на въезд лиц из Китая. Однако губернаторы восточных штатов, в частности Нью-Йорка, озвучивали иную точку зрения на этот вопрос. Они утверждали, что причиной резкого всплеска заболеваемости на Восточном побережье США в феврале и марте стали люди, продолжавшие прибывать из Европы в аэропорты этой части страны, причём даже в тот период, когда многие европейские страны уже страдали от коронавирусной инфекции. Высказывалось мнение, что прекращение контактов с Китаем первоначально положительно повлияло на развитие эпидемиологической ситуации в штатах, расположенных в западной части страны. Именно сюда прибывает большая часть приезжих из Китая. Однако в первые месяцы эпидемии штат Калифорния страдал от распространявшейся болезни в гораздо меньшей степени, чем штат Нью-Йорк, расположенный на Восточном побережье.

Контакты с Европой были прекращены только в середине марта, и, по словам губернатора Нью-Йорка Эндрю Куомо, в течение предшествующих недель на восток страны въехало более 3 млн людей из европейских стран, уже охваченных пандемией [2]. По его мнению, более раннее замораживание транспортных связей с Европой могло бы облегчить удар, нанесённый эпидемией по штатам Атлантического побережья и предоставить больше времени для подготовки к ней. Подобное решение могло быть принято только на уровне федерального правительства. Именно опыт первых месяцев 2020 г. подтолкнул властные структуры к оперативным действиям по ограничению контактов с Великобританией в декабре 2020 г. – в момент появления там новой разновидности коронавируса.

Ещё одной причиной разногласий, возникавших между разноуровневыми властными структурами, стала невозможность для региональных администраций и органов здравоохранения запустить проведение необходимых медицинских обследований населения на начальных этапах распространения эпидемии. В США, как и во многих других странах, ряд сфер медико-биологического профиля регулируется на федеральном уровне, и в первые недели наступления коронавирусной инфекции острую критику получала деятельность Центра по контролю и профилактике заболеваний, являющегося ведущей национальной структурой данного профиля. Причиной негативных оценок стало отставание с запуском масштабного тестирования на наличие у людей коронавирусной инфекции вследствие бюрократических проволочек и неудач с созданием надёжного инструментария.

Так, представители администрации и медицинских кругов штата Вашингтон, в котором была зафиксирована первая вспышка вирусной инфекции на территории США, высказывались крайне негативно относительно драматиче-

ских последствий подобной отсрочки. Вероятно, наличие более ранней возможности проведения тестирования не смогло бы полностью остановить волну распространения инфекции, однако решение важной задачи – недопущения пиков всплеска тяжёлых случаев заболевания – могло бы быть облегчено.

В том, что касается научной базы, технических и кадровых возможностей, лаборатории ряда исследовательских центров, госпиталей и университетов США были готовы начать проведение тестирования людей уже в первые дни развития эпидемии, однако они не имели полномочий на проведение подобных исследований вследствие причин административно-правового характера [3]. И только в конце февраля, когда ситуация в стране отчётливо приняла крайне тревожную форму, другая федеральная структура – Администрация по контролю за качеством пищевых продуктов и медикаментов – ослабила некоторые ограничения для проведения медицинскими лабораториями самостоятельного тестирования.

С течением времени на повестку дня вышла и иная проблема. Известно, что в период затухания первой, весенней волны эпидемии и подготовки условий для возвращения штатов к докризисному функционированию особую важность приобрела задача организации тестирования людей на наличие у них антител к коронавирусу. Данное исследование, проводимое в достаточном объёме, помогло бы администрациям штатов точнее оценить перспективы на «открытие» территорий, восстановление работы общественных мест и коммерческих структур. Это направление антикризисных мер также стало непростым элементом взаимоотношений «президент – губернаторы». Неоднократно со стороны руководителей отдельных штатов в адрес федерального правительства звучали обвинения по поводу задержки с запуском подобного мониторинга населения. Регионы, вошедшие в фазу относительной стабильности, хотели бы активизировать шаги по возвращению жизни в более привычное русло. Однако, по мнению губернаторов, недостаток возможностей тестирования затруднял этот процесс.

В то же время из уст руководителей федерального уровня были слышны встречные призывы к властям штатов активизироваться в решении этой задачи, сопровождающиеся критикой за наблюдаемое промедление. В итоге сложилась ситуация взаимного недопонимания того, кто же в реальности несёт ответственность за организацию данного исследования.

Со временем «распределение ролей» в этой области стало более структурированным, и механизм взаимодействия обрёл надлежащую форму. Организация функционирования уполномоченных лабораторий и логистика их работы находятся в сфере ответственности губернаторов. Администрации и профильные органы штатов на основе имеющихся у них данных о ситуации в своих регионах оценивают, какое количество лабораторий должно выполнять данный

вид исследований, в каких конкретно точках в зависимости от текущих потребностей они будут располагаться и в каком объёме проводить тестирование.

Однако для осуществления своей деятельности лаборатории должны быть оснащены необходимым оборудованием и препаратами. За что не могут нести ответственности губернаторы, так это за возможности национальных производителей медицинского оборудования удовлетворять резко возникший на их специфическую продукцию спрос. Помимо этого, многие компоненты химических реактивов, как и некоторые комплектующие для оборудования, закупаются за рубежом, зачастую в Китае, и вопросами их приобретения ведают в основном структуры федерального подчинения. Таким образом, именно деятельность различных профильных федеральных структур определяет прогресс в данном направлении, особенно в условиях чрезвычайного положения.

Нужно сказать, что руководители ряда североамериканских штатов были вынуждены отступить от установленных алгоритмов и предпринять самостоятельные шаги в этом направлении. Так, губернатор штата Мэриленд Ларри Хоган, пытаясь оперативно разрешить проблему оснащения медицинских лабораторий своего штата, провёл переговоры и произвёл закупки необходимого инвентаря напрямую у одной из южнокорейских компаний [4]. Как прокомментировали этот шаг некоторые региональные лидеры, видимо, всё же было бы проще, если бы этим вопросом занимались федеральные структуры, а не губернаторы по отдельности.

В какой-то степени данный вопрос переходит в плоскость проблем национальной безопасности, поскольку отсутствие у страны возможности снабдить себя предметами стратегической значимости приобретает крайне опасный подтекст в кризисные периоды. И это сфера определённо находится в ведении федерального правительства.

Подчёркнём, что многие составляющие концепции национальной безопасности приобрели особую значимость в период развернувшейся пандемии. Некоторые учёные настаивают, что как следствие наблюдаемых в первой половине 2020 г. событий рамки понятия национальной безопасности могут быть перопределены и расширены до формата проблемы глобальной безопасности [5].

Безусловно, в отношении многих вопросов, с которыми столкнулось человечество в 2020 г., данное утверждение справедливо. Так, совместная работа учёных различных стран крайне важна для поиска эффективных средств борьбы с новыми вызовами, в том числе медико-биологического характера. Тем не менее, по многим аспектам именно национальные правительства формируют основной отклик на угрозы даже глобального характера, будь то в финансовом, технологическом, логистическом или трудовом аспекте.

Как можно было наблюдать, сбой глобальной товарно-производственной цепочки (*supply chain*) привёл к катастрофическим последствиям на националь-

ных рынках, и идея государственной самодостаточности с точки зрения обеспечения национальных производителей необходимым сырьём и комплектующими неоднократно озвучивалась в период наблюдаемого кризиса. Некоторые, казалось бы, прочно устоявшиеся модели и формы взаимодействия хозяйствующих субъектов неожиданно оказались слабыми звеньями.

Примем также во внимание не всегда объяснимую межстрановую разницу в специфике развития эпидемиологической ситуации, которая порой наблюдалась даже между государствами-соседями. Многие причины демографического, социального, экономического, культурно-исторического характера внесли свою лепту в данный аспект. В том числе и в этой связи, именно на плечи национальных лидеров ложится задача принятия мер, которые максимально защитят население их стран от возможных угроз. Помимо этого, не только страны, но и порой отдельные регионы одной страны имеют свои яркие отличительные особенности, что, в свою очередь, обуславливает важную роль региональных лидеров в обеспечении их стабильности и безопасности – в сотрудничестве со структурами национального правительства.

Во взаимоотношениях властных структур различного уровня в период масштабных национальных кризисов, каковой оказалась пандемия коронавируса, важным аспектом является вопрос их взаимного понимания и согласованности намерений. Однако в острые периоды борьбы с опасным заболеванием сигналы, поступающие от структур федерального уровня США, не всегда отчётливо интерпретировались в регионах.

Этот факт достаточно ярко проявился через несколько недель после введения чрезвычайного положения, когда в некоторых частях страны стали проявляться признаки выравнивания ситуации, и население, и коммерческие структуры начали высказывать желание постепенно возвращаться к привычным условиям работы и жизни. Именно тогда на повестку дня вышел вопрос о том, руководящие структуры какого уровня – федерального или регионального – имеют право на принятие решений об ослаблении ограничений и переходе территорий к докризисным условиям функционирования.

Уже 13 апреля 2020 г. президент Д Трамп озвучил намерение снимать в ряде мест введённые ранее ограничения, не выказав ни малейших сомнений в своём праве принятия решений по этому вопросу. В частности, он написал в Твиттере, что решение «открывать» штаты принадлежит исключительно ему, а не губернаторам.

Подобное заявление президента немедленно вызвало волну критики со стороны администраций штатов. Губернаторы в ходе своих встреч и пресс-конференций незавуалированно высказывали недоумение по этому поводу [6]. Они апеллировали к тексту Конституции США, отмечая, что, хотя восприятие некоторых её статей сильно зависит от их трактовки, однако положения о рас-

пределении ролей между федерацией и региональными правительствами не оставляют места для разночтений. Правом на принятие решений по обсуждаемым вопросам, по их мнению, однозначно обладают губернаторы штатов, и оспаривать данное утверждение юридически несостоятельно.

Эксперты-правоведы также подтверждали, что 10-я поправка к Конституции США явно указывает на то, что вопросы управления штатами, не переданные законодательно федеральному правительству, не могут быть решаемыми структурами национального уровня¹. Здравоохранение, образование, безопасность граждан – эти сферы находятся в ведении региональных властей. Таким образом, считают эксперты, даже если президент попытался бы предпринять шаги по управлению процессами «открытия» отдельных регионов, руководители штатов имели возможность законно оспорить его решения.

Тем не менее, вскоре после выше указанного заявления президента губернаторы ряда штатов провели консультации, результатом которых стало формирование нескольких региональных коалиций – на Востоке страны, на Тихоокеанском побережье и на Среднем Западе.

И уже во второй декаде апреля Дональд Трамп меняет расстановку акцентов и фактически признаёт право региональных лидеров на установление моделей функционирования их штатов. 16 апреля, в ходе пресс-конференции, президент представляет трёхступенчатую модель постепенного перехода территорий страны к нормальному функционированию, на которую рекомендовано ориентироваться регионам. О критериях вступления каждого отдельного штата в новую фазу делаает презентацию глава штаба Белого дома по борьбе с коронавирусной инфекцией Дебора Биркс: основными критериями такого вступления следует считать качественные показатели снижения заболеваемости и госпитализации в каждом конкретном штате.

Представление данной программы стало положительным сигналом, внёсшим ясность и предоставившим формализованный подход к важным переходным процедурам. Население и властные структуры получили структурированное изложение предлагаемого механизма снятия лимитирующих мер и восстановления нормального функционирования территорий. Однако, по мнению ряда экспертов, дальнейшая непоследовательность федерального центра в требовании соблюдения положений руководства, явная поддержка со стороны президента Трампа тех региональных лидеров, которые придерживались линии на скорейшее снятие ограничений, вносили свою долю дезорганизации и путаницы [7]. Не все губернаторы при принятии решений о снятии ограничений ориентировались на достаточно чётко обозначенные в руководстве индикаторы.

¹ *“The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people.”* Из текста 10-й поправки к Конституции США, ратифицированной 15 декабря 1791 года.

Весьма явно прослеживался партийный «водораздел», когда губернаторы-республиканцы стремились к ускорению процессов перезапуска регионов, в то время как региональные лидеры-демократы были склонны придерживаться более выжидательной позиции.

Другим серьёзным аспектом взаимоотношений властных структур стало выделение федеральной финансовой помощи отдельным штатам и муниципалитетам. Это непростой вопрос и в относительно благополучные периоды. В условиях же масштабной кризисной ситуации данная сфера стала ареной ярко выраженных противоречий.

Финансовая ситуация регионов была и остаётся тревожной, поскольку их бюджеты недополучают значительные суммы из-за резкого снижения поступлений налогов на доход и с продаж, при этом уровень расходов, обусловленных борьбой с разыгравшейся эпидемией, высок.

Некоторые города и регионы пострадали от распространения коронавирусной инфекции в особо сильной степени. Вполне объяснимо, что в их число в первую очередь входят крупные городские поселения с высокой плотностью жилья и значительной долей малообеспеченного населения. Руководители региональных и местных администраций указывали, что понимание размера помощи, на которую они могут рассчитывать, помогло бы им и в текущей борьбе с эпидемией, и с её последствиями. Мэры и губернаторы напоминали о необходимости оплаты труда учителей, представителей правопорядка, служащих транспорта, пожарных – всех тех людей, большинство из которых и в самые острые периоды не имели привилегии работать дистанционно, а обеспечивали безопасность и жизнедеятельность своих сограждан.

Федеральное правительство нередко приходит на помощь регионам, попавшим в сложную ситуацию вследствие, допустим, природных причин – ураганов, торнадо, лесных пожаров, наводнений. Но в 2020 г. ситуация отличалась кардинальным образом, поскольку драматическая эпидемиологическая обстановка не ограничилась рамками нескольких регионов США, а распространилась на всю их территорию. И вопрос поддержки отдельных штатов неоднократно становился триггером политических разногласий.

Так, 13 мая 2020 г. лидеры Национальной ассоциации губернаторов – Ларри Хоган (Мэриленд) и Эндрю Куомо (штат Нью-Йорк), обратились к Конгрессу с запросом на выделение прямой федеральной помощи финансовым системам регионов в размере 500 млрд долл., которая позволила бы возместить недостающие доходы [8].

Внутриполитическая обстановка накалилась после заявления лидера сенатского большинства в Конгрессе США республиканца Митча Макконнелла. В своем интервью, данному 22 апреля 2020 г. радиоведущему Хью Хьюитту, Макконнелл высказался негативно по обсуждаемому вопросу о федеральной под-

держке штатам, особенно серьёзно пострадавшим от эпидемии [9]. Макконнелл заявил, что, по его мнению, лучшим вариантом была бы инициатива по объявлению этих штатов (большинство из них управляются губернаторами-демократами) банкротами.

Подобное заявление не могло не вызвать громкий резонанс среди политиков и общественности страны. Так, губернатор штата Нью-Йорк достаточно резко отреагировал на подобную точку зрения влиятельного республиканца, неоднократно отметив в ходе своих ежедневных пресс-конференций, что справедливости ради нужно посмотреть на общий «расклад сил» [10]. Он напомнил, что сенатор Макконнелл представляет в Конгрессе штат Кентукки, являющийся третьим в списке североамериканских регионов-реципиентов, получающих помощь от федерального правительства. В то же время штат Нью-Йорк находится на первом месте среди регионов-доноров. Будет ли справедливо, задавал вопросы нью-йоркский губернатор, не оказать помощь штату, деньги которого в некризисные периоды помогают другим регионам справляться с их задачами? Что может произойти с экономикой страны, если такой гигант, как Нью-Йорк, заявит о своем банкротстве? Вряд ли это пойдет на пользу ситуации в стране в целом, не говоря о том, что подобный сценарий будет иметь место впервые в истории США.

Интересно, что губернатор штата Кентукки категорически не поддержал сенатора от своего штата в вопросе оказания федеральной поддержки регионам. Энди Бэшер заявил, что лишение штатов и муниципалитетов финансовой помощи не было бы справедливым шагом, а последствия возможных банкротств отдельных территорий были бы катастрофическими со многих точек зрения [11].

Стоит напомнить, что несколько лет назад, в период экономического кризиса 2008 г.. предложение о запуске процедур по признанию регионов банкротами не нашло поддержки ни демократов, ни республиканцев. Экспертами были высказаны опасения, что подобные шаги могут повлечь за собой резкое падение рынка ценных бумаг и масштабный финансовый хаос.

Вопрос о федеральной финансовой поддержке штатам пересекается со множеством других непростых вопросов, в отношении которых среди политиков нет единого мнения. В частности, Митч Макконнелл, например, посчитал, что условием предоставления помощи должно быть точное указание о целях, на которые правительства штатов могут их использовать, а губернаторы требовали предоставления им гибкости в распоряжении деньгами. Помимо этого, некоторые представители Республиканской партии высказывали мнение, что проблемы финансового характера ряда «демократических» регионов связаны с завышенными социальными расходами, в частности, с размером там пенсий людей, трудившихся в общественном секторе.

Ещё раз отметим: рассматривая разные аспекты текущей ситуации в США, необходимо принимать во внимание, что наблюдаемые события разворачивались

в год переизбрания президента страны, когда партийная борьба достигла высочайшего уровня напряжённости. Это нашло отражение в ряде проявлений, включая как взаимодействие губернаторов с президентом и представителями федерального истеблишмента, так и ситуацию внутри штатов, в том числе разногласия между губернаторами, мэрами и теми группами жителей, которые имели иную по сравнению с губернаторами или мэрами партийную принадлежность.

Даже такие злободневные вопросы, как тестирование и вакцинация от коронавирусной инфекции, оказались в поле политических разногласий. Так, губернатор штата Нью-Йорк заявил, что перед применением любой вакцины, которая будет рекомендована национальными медицинскими структурами, он предложит группе независимых экспертов дать своё заключение, поскольку не имеет абсолютной уверенности в отсутствии давления на научные медицинские круги со стороны политических сил федерального уровня. В результате в сентябре 2020 г. им была сформирована панель экспертов, в чью задачу входила выработка рекомендации относительно эффективности и безопасности предлагаемых вакцин. Вполне ожидаемо, что губернатор Куомо был неоднократно обвинён его оппонентами в политических играх и даже создании потенциальной угрозы здоровью и жизни жителей штата из-за создания искусственной отсрочки. И только после того, как 11 декабря национальная Администрация по контролю за качеством пищевых продуктов и медикаментов одобрила экстренное применение вакцины, разработанной компанией «Пфайзер», экспертная группа, сформированная губернатором Нью-Йорка, в течение нескольких последующих часов дала «зелёный свет» применению новой вакцины на территории штата.

Данная ситуация в какой-то степени стала иллюстрацией распределения «ролей» между различными властными структурами США. В то время как федеральные власти, опираясь на заключения национальных профильных институтов, могут предлагать рекомендации по использованию того или иного медицинского препарата, в данном случае вакцины, именно главы отдельных штатов/регионов имеют право на принятие окончательного решения по поводу его применения на своих территориях, и они вправе не согласиться с мнением федеральных структур.

СУБФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ

Что касается субфедерального уровня управления в США, то, как ещё раз подтвердили события 2020 г., взаимоотношения различных сторон внутрирегиональных общественно-политических процессов не всегда складываются безоблачно. Условно можно выделить несколько участников субнациональных общественных систем. К ним относятся главы штатов – губернаторы, руководители местных администраций, различные выборные и назначаемые должностные

лица, отраслевые группы влияния, общественные объединения, а также население как таковое, весьма различающееся по множеству характеристик даже в рамках отдельных территорий. Комбинация партийной принадлежности участвующих сторон может быть весьма различной. Так, в штате, возглавляемом республиканским губернатором, главами муниципальных образований могут быть как демократы, так и республиканцы, и в их отношениях партийный водораздел будет играть весьма чувствительную роль. Несмотря на тот факт, что обширный кризис, вызванный пандемией коронавирусной инфекции, имеет медико-биологическую природу, реакция на него многих общественных сил была весьма далека от партийно-нейтральной. Прибавим сюда личные политические амбиции отдельных лидеров, вносивших свою долю сложностей в общественно-политический расклад.

Одной из наиболее заметных линий общественного раскола, образовавшихся в период эпидемии коронавирусной инфекции, стал вопрос о моделях функционирования регионов и о ограничительных мерах по отношению к населению и коммерческим структурам. И, как и при рассмотрении многих других проблем, разделение общества по партийному признаку проявилось весьма заметно. В то время как представители Республиканской партии и средства массовой информации, поддерживающие республиканские ценности, придерживались линии на скорейшее «открытие» штатов и муниципалитетов, сторонники Демократической партии, балансируя между потребностями в экономической активности и сохранением мер ограничительного характера, всё же основной акцент делали на второй составляющей.

Баталии вокруг этого вопроса разгорелись не на шутку. Одним из первых эпицентров протестного «карантинного» движения стал штат Мичиган. Губернатором штата является Гретхен Уитмер – достаточно яркая представительница Демократической партии. Её имя уже в первой половине 2020 г. называлось среди имён нескольких других представителей демократического истеблишмента, которые могли бы занять пост вице-президента в случае победы кандидата от демократов Дж. Байдена на президентских выборах. Видимо, и эта причина, в числе прочих, послужила поводом серьёзной критики деятельности Г. Уитмер со стороны республиканской общественности не только внутри, но и за пределами штата [12]. Хотя на территории штата Мичиган находится город Детройт, достаточно сильно пострадавший в период нарастания заболеваемости на территории США, правила, введённые в действие губернатором, представлялись для части населения слишком жёсткими и не всегда последовательными. Особенно ярко недовольство деятельностью губернатора проявлялось среди владельцев малого бизнеса и жителей сельских районов штата.

Люди, принимавшие участие в протестах, критиковали губернатора за то, что она, к примеру, допускает лотерейные игры, но запрещает поездки на ры-

балку и стрижку газонов собственниками возле своих домов – казалось бы, достаточно безопасные формы деятельности. Некоторые жители штаты жаловались на то, что больницы не имели возможности проводить многие важные операции, однако продолжали работать клиники, делавшие аборт. Участники протестов требовали дать им возможность самим решать, могут они начать работать или нет, заявляя, что каждый человек может сам решить, как ему правильно поступать в той или иной ситуации.

Протесты против строгих мер антиэпидемиологического характера проходили во многих штатах США, возглавляемых как демократическими губернаторами, так и представителями Республиканской партии. Большинство недовольных беспокоили те катастрофические последствия экономического характера, которые мог повлечь за собой запрет на возобновление функционирования коммерческих предприятий. Мэриленд, Юта, Калифорния, Техас, Аризона, Вашингтон, Колорадо, Нью-Хэмпшир – эти и другие штаты стали свидетелями выступлений жителей уже весной 2020 года.

Вопрос об ограничительных мерах выявил расхождение позиций не только руководителей штатов и населения; зачастую мэры городов также высказывали точку зрения, не совпадающую с позицией губернаторов. К примеру, различие мнений достаточно ярко проявилось в штатах Джорджия и Южная Каролина, губернаторы которых объявили о переходе к фазе «открытия» штатов после первой волны эпидемии ещё на том этапе, когда многими специалистами ситуация в этих регионах не признавалась достаточно благополучной.

Так, Кейша Ланс Боттомс, мэр Атланты – административного центра штата Джорджия, высказывала категорическое несогласие с решениями губернатора Брайана Кемпа по данному вопросу. В своих интервью средствам массовой информации она отмечала, что не поддерживает решение губернатора позволить некоторым предприятиям малого бизнеса начать работу в условиях, когда уровень заболеваемости в штате ещё достаточно высок. Особое недоумение у неё вызвал перечень тех заведений, которым было позволено начать работу в числе первых. В их список вошли татуажные и спа-салоны, салоны красоты, парикмахерские. В период, когда статистика заболеваемости в регионе не выглядела достаточно позитивной, подобное решение первого лица штата многими политиками расценивалось как довольно рискованное.

Однако в ряде мест наблюдалась и обратная ситуация, когда губернаторы выражали негативное отношение к предложениям мэров ускорить процесс запуска работы экономических структур. Такая ситуация наблюдалась, к примеру, в штате Невада. В то время как мэр Лас-Вегаса Каролин Гудман, придерживающаяся в настоящее время независимой политической ориентации, призывала к скорейшему возвращению к докризисному функционированию города, губернатор штата демократ Стив Сайсолак занял гораздо более сдержанную пози-

цию. При этом мэр Лас-Вегаса, заявляя о намерении возобновить работу коммерческих структур города, отмечала, что установление правил безопасного функционирования предприятий не входит в круг её обязанностей, а относится к сфере ответственности их владельцев [13].

В ответ на данное заявление мэра губернатор штата Невада отметил, что мэры не располагают правом принятия решений по снятию мер ограничительного характера, введённых губернаторами штатов. Понимая всю тяжесть проблем, с которыми имеют дело коммерческие структуры города, он сказал, что не хотел бы видеть город неким «объектом исследований» в плане возможных последствий слишком раннего снятия ограничений. Гостиницы, казино, аэропорт, спортивные и концертные площадки – все эти объекты пострадали немерено вследствие развернувшейся эпидемии, но он предпочёл бы, чтобы «запуск» экономики города проходил в наиболее безопасной для населения обстановке [14].

Стоит также отметить, что мэры не всегда обладают всей полнотой власти над ситуацией в их городах. Помимо следования указаниям административных структур регионального уровня, они могут испытывать влияние коммерческих и отраслевых кругов. Так, в столице игорного бизнеса США – Лас-Вегасе, не мэр, а совет по управлению игорным бизнесом принимает окончательные решения о возобновлении работы сектора казино.

Обеспокоенность экономического характера дополняется и другим аспектом: часть жителей страны говорит об ограничении их личных свобод, происходящих от введённых властными структурами штатов правил. Безусловно, этот вопрос является достаточно деликатным для населения США, и поиск разумного баланса между свободой действий отдельного человека и безопасностью общества в целом продолжается, порой в весьма активных формах.

На этой почве случались разногласия между отдельными представителями управляющих структур, причём даже в рамках одного штата. Так, шериф округа Снохомиш штата Вашингтон Адам Фортни заявил, что не будет выполнять указания губернатора штата по обеспечению мер социального дистанцирования, поскольку считает, что подобные суровые меры являются чрезмерными и нарушают гарантированные Конституцией страны права человека [15].

Данное высказывание шерифа повлекло незамедлительную негативную реакцию со стороны губернатора штата Вашингтон Джея Инсли и генерального прокурора Боба Фергюсона. Как отметил генеральный прокурор штата, решение о конституционности того или иного указа губернатора может принять только суд. По мнению губернатора Инсли, сотрудники правоохранительных органов не могут выбирать, какое указание руководящих лиц штата они станут выполнять, а какое будут игнорировать. Подобный подход является нарушением законного порядка взаимодействия административных структур.

В штате Канзас окружной судья заблокировал решение губернатора, представительницы Демократической партии Лауры Келли, об ограничении максимального числа присутствующих во время службы в церкви десятью людьми. Жалобы на соответствующий указ губернатора подали две канзасские церкви, и судья Джон Брумс постановил, что, покуда посещение людьми мест религиозных служб не нарушает правил требуемого социального дистанцирования, ограничение в десять человек не является легитимным.

Во время празднования Дня благодарения в ноябре 2020 г. руководители и службы охраны порядка некоторых графств страны заявляли об отказе осуществлять проверки указаний губернаторов об ограничении числа людей, празднующих вместе [16] и что если количество ближайших родственников за праздничным столом, включая родителей, детей со своими супругами, а также внуков, составит одиннадцать, а не десять человек, как требовали того многие губернаторы, они вряд ли станут накладывать на эти семьи штрафы [17].

В ряде мест проявились и иные эпизоды социальной конфронтации. В Южной Дакоте некоторые индейские племена блокировали дороги, проходящие по их землям. Губернатор Кристи Ноем настаивала на противозаконности подобных действий и снятии блокпостов; она утверждала, что, поскольку данные дороги являлись трассами федерального и регионального значения, они не могли быть перекрыты без решения инстанций соответствующего уровня. Представители администрации штата высказывали намерение вызвать лидеров племен в федеральный суд. В свою очередь руководители индейских племен мотивировали их решение тем, что они опасались распространения вирусной инфекции среди своего населения из-за внешних контактов, в особенности в ситуации, когда местные больницы имели крайне ограниченные возможности в отношении количества своих пациентов.

В конце концов, было найдено компромиссное решение: губернатор Кристи Ноем разрешила устанавливать блокпосты на трассах, расположенных на землях индейцев или находящихся под контролем Управления по делам индейцев Министерства внутренних дел США при условии, что данные трассы не являются магистралями регионального или национального значения [18].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложности кризисной ситуации, вызванной пандемией коронавирусной инфекции, внесли свою лепту в характер взаимоотношений властей США различных уровней.

С одной стороны, как показали события последних месяцев, примеры взаимодействия властных структур отразили базовую концепцию системы федеративных отношений США. В большинстве случаев модели поведения различных

субъектов общественного пространства страны не шли вразрез с основополагающей линией внутрисистемной иерархии.

С другой стороны, можно определённо утверждать, что специфические черты переживаемого периода оказали немалое воздействие на хрестоматийное распределение сфер ответственности и полномочий. Чрезвычайный характер возникающих задач обнажил те уязвимые сферы, которые не были достаточно заметны в некризисных условиях.

Для руководящих структур ситуация усложнялась тем фактом, что не всегда даже признанные специалисты в области здравоохранения и медицины могли предоставить разъяснения или предсказать развитие ситуации. Властным структурам в оперативном порядке приходилось решать сложные вопросы; постоянно возникали новые, «неотыгранные» ранее сценарии и непрописанные ситуации.

Конечно, может быть задан вопрос, насколько текущая обстановка периода серьёзного глобального кризиса отражает реальные тенденции и «соотношение сил» в сфере федеративных отношений, ведь многие решения и предпринимаемые меры были вызваны необходимостью оперативного реагирования на чрезвычайные обстоятельства. Однако, возможно, именно подобные события истории и становятся настоящими «моментами истины», когда открываются сильные и слабые стороны, обнаруживаются «тонкие звенья», проверяются на прочность механизмы, тестируются модели. Ведь не зря инженерные изобретения – будь то самолёты или автомашины – испытываются на прочность именно на максимальных нагрузках.

В каком-то смысле 2020 год стал периодом проверки на практике устоявшихся концепций, причём проверки крайне жёсткими реалиями сложнейшего периода. Многие науки формируют свои знания на основе практического опыта, и во многих случаях именно практика становится критерием истины – жизнеспособности моделей и подходов, правильности гипотез.

По-видимому, проявившиеся в США тенденции могут стать триггером для ревизий определённых механизмов взаимодействия управляющих структур в условиях кризисного менеджмента, но, осмелимся предположить, вряд ли затронут основополагающие подходы, формировавшиеся на протяжении многих десятилетий и закреплённые правовым образом.

ИСТОЧНИКИ

1. Anne Applebaum. The Coronavirus Called America's Bluff. The Atlantic, March 15, 2020. Available at: <https://www.anneapplebaum.com/2020/03/15/the-coronavirus-called-americas-bluff> (accessed 15.06.2020).
2. Noah Higgins-Dunn, William Feuer, Jasmine Kim. New York Gov. Cuomo says the US acted too late to control the coronavirus. cnbs.com, April 24, 2020. Available at: <https://www.cnb.com/2020/04/24/new-york-gov-cuomo-says-the-us-acted>

too-late-to-control-the-coronavirus-the-horse-had-already-left-the-barn.html (accessed 02.05.2020).

3. Shawn Boburg, Robert O'Harrow, Neena Satija, Amy Goldstein. Inside the coronavirus testing failure: alarm and dismay among the scientists who sought to help. The Washington Post, April 3, 2020. Available at: <https://www.washingtonpost.com/investigations/2020/04/03/coronavirus-cdc-test-kits-public-health-labs/?arc404=true> (accessed 12.05.2020).

4. Brian Witte. South Korean shipment to up Maryland virus tests by 500K. abcnews.go.com, April 21, 2020. Available at: <https://abcnews.go.com/Health/wireStory/south-korean-shipment-maryland-virus-tests-500k-70251721> (accessed 12.05.2020).

5. Anne-Marie Slaughter. Redefining National Security for the Post-Pandemic World. Project Syndicate, June 3, 2020. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/redefining-national-security-for-world-after-covid19-by-anne-marie-slaughter-2020-06?barrier=accesspaylog> (accessed 25.06.2020).

6. New York Governor Cuomo Coronavirus News Conference. April 14, 2020. Available at: <https://www.c-span.org/video/?471205-1/governor-cuomo-rejects-president-trumps-claim-total-authority-to-reopen-economy> (accessed 27.04.2020).

7. Stephen Collinson. Divisions on battling coronavirus deepen as Trump and Southern states push opening. CNN Politics. April 22, 2020. Available at: <https://www.cnn.com/2020/04/22/politics/donald-trump-coronavirus-economy/index.html> (accessed 17.05.2020).

8. National Governor Association. Press release. Governors Call On Congress To Act On State Fiscal Relief. May 13, 2020. Available at: <https://www.nga.org/news/press-releases/governors-call-on-congress-to-act-on-state-fiscal-relief> (accessed 27.05.2020).

9. Hugh Hewitt, interview. Senate Majority Leader Mitch McConnell On What Comes Next. April 22, 2020. Available at: <https://hughhewitt.com/senate-majority-leader-mitch-mcconnell-on-what-comes-next/> (accessed 28.05.2020).

10. Libby Cathey. Cuomo bashes McConnell for suggesting hard-hit states declare bankruptcy instead of asking for bailouts. April 23, 2020. Available at: <https://abcnews.go.com/Politics/cuomo-bashes-mcconnell-suggesting-hard-hit-states-declare/story?id=70310498> (accessed 10.05.2020).

11. Kelly Mena. «Kentucky governor 'strongly disagrees' with McConnell on state bankruptcy comments». April 25, 2020. Available at: <https://www.cnn.com/2020/04/25/politics/kentucky-governor-beshear-opposed-to-state-bankruptcy-mcconnell/index.html> (accessed 10.05.2020).

12. Matt Viser, Josh Dawsey. Michigan Gov. Gretchen Whitmer is a rising star for Democrats and a target for Republicans. April 19, 2020. Available at: <https://www.washingtonpost.com/politics/michigan-gov-gretchen-whitmer-is-a->

rising-star-for-democrats-and-a-target-for-republicans/2020/04/18/86d6dcf4-80e1-11ea-8013-1b6da0e4a2b7_story.html (accessed 09.05.2020).

13. Paul LeBlanc. Las Vegas mayor won't give businesses social distancing guidelines for reopening. April 23, 2020. Available at: <https://www.cnn.com/2020/04/22/politics/las-vegas-mayor-social-distancing-cnnv/index.html> (accessed 11.05.2020).

14. Anderson Cooper, interview with Steve Sisolak. Nevada governor responds to Las Vegas mayor's remarks. April 23, 2020. Available at: <https://www.cnn.com/videos/politics/2020/04/23/nevada-governor-steve-sisolak-responds-to-mayor-carolyn-goodman-anderson-cooper-ac360-bts-vpx.cnn> (accessed 11.05.2020).

15. Zachariah Bryan, Jerry Cornfield, and Caleb Hutton. Sheriff calls governor's stay-home order unconstitutional. April 23, 2020. Available at: <https://www.heraldnet.com/news/snohomish-county-sheriff-questions-governors-stay-home-order/> (accessed 11.05.2020).

16. Laura Ingraham. NY sheriff fights back against strict Thanksgiving COVID-19 restrictions. November 17, 2020. Available at: <https://sports.yahoo.com/ny-sheriff-fights-back-against-035107850.html> (accessed 23.11.2020).

17. WGRZ TV. Law enforcement officials in nine WNY counties won't enforce Cuomo's 10 person limit on private gatherings. November 19, 2020. Available at: <https://www.wgrz.com/article/news/health/coronavirus/law-enforcement-officials-in-nine-wny-counties-wont-enforce-cuomos-10-person-limit/71-a3da2ccd-10bb-4afa-b848-a1f6c317011f> (accessed 23.11.2020).

18. Chris Boyette and Jason Hanna. South Dakota's governor will allow checkpoints on tribal roads, but not state highways in a possible compromise. May 13, 2020. Available at: <https://www.cnn.com/2020/05/13/us/south-dakota-sioux-tribes-checkpoints/index.html> (accessed 25.05.2020).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ШТОЮНДА Елена Михайловна, индивидуальный исследователь.
США 10017 Нью-Йорк, Площадь Объединённых Наций, д. 2.

Yelena M. SHTOYUNDA, Independent Researcher
2 United Nations Plaza, New York, NY 10017, USA