

Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА, Наталья ЛУКЬЯНОВА

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА

В 2020 г. мир столкнулся пандемией коронавируса COVID-19. С вызванными пандемией проблемами столкнулись и федеративные государства. Итоги их функционирования в новых условиях оказались противоречивыми: одни страны продемонстрировали невысокий уровень летальности от коронавируса и в целом контролируют ситуацию, другие, напротив, — высочайший уровень заболеваемости и на его фоне — дестабилизацию социально-экономической и даже политической ситуации. В статье анализируются основные тенденции глобального развития в условиях пандемии, зарубежный и отечественный опыт функционирования системы публичной власти на федеральном, региональном и местном уровнях, меры по обеспечению бесперебойной работы органов государственной власти всех уровней в условиях пандемии, а также проблемы в функционировании системы публичной власти в новых условиях. Это позволяет сделать вывод о том, что федеративная государственность, с одной стороны, имеет свои преимущества в противодействии указанным угрозам, среди которых возможность дифференцированного подхода к разным территориям, отлаженные механизмы взаимодействия между уровнями публичной власти, а с другой стороны — характеризуется целым рядом рисков, таких как разбалансированность власти, полномочий и ресурсов в федеративной системе и отставание с принятием необходимых решений, что чревато резким снижением темпов социально-экономического развития и выходом в регионах ситуации из под контроля федеральных властей. В условиях пандемии неизбежно наличие определенных проблем, связанных с недостаточной координацией между уровнями власти, но они могут быть преодолены посредством использования различных управленческих механизмов.

Ключевые слова: COVID-19, межбюджетные отношения, Российская Федерация, муниципалитеты, публичная власть, Правительство Российской Федерации, Президент Российской Федерации, регион, субъекты Российской Федерации, федерация, штаты

JEL: H70, F29, I18, K10, R58

**Основные тенденции глобального развития
в условиях пандемии коронавируса**

Федеративные государства наряду с другими странами столкнулись в 2020 г. с трудностями, вызванными пандемией коронавируса *COVID-19* и ее негативными последствиями для экономики и социальной сферы. Однако итоги функционирования федеративных государств в новых условиях оказались противоречивыми: с одной стороны, именно федерациям принадлежит первенство по разработке вакцины от коронавируса (в Российской Федерации вакцина появилась 11 августа 2020 г.) [1] и низкий уровень летальности (составила 1,69% по Российской Федерации) [2]. С другой стороны, именно для федеративных государств характерен высочайший уровень заболеваемости (заболели в США — 5 141 208 чел., в Бразилии — 3 057 470 чел.) [2].

Уже сегодня экспертами в России и за рубежом отмечены тенденции, которые в обозримом будущем будут определять стратегию развития национальных государств в новых условиях. Все они в полной мере действуют и для государств федеративных.

Одна из основных отмечаемых тенденций — это усиление национальной государственности на фоне ослабления тенденции глобализации. Однако в связи с изменением глобальных императивов неизбежна и хаотизация международной политики.

Авторитетный журнал *Foreign Policy* опубликовал прогнозы известных мыслителей о том, каким будет мир после пандемии коронавируса. Джон Айкенберри, профессор политики и международных отношений в Принстонском университете, отмечает, что в ближайшей перспективе кризис, вызванный пандемией, усилит движение в сторону национализма, соперничества великих держав и стратегической разобщенности. Шившанкар Менон, заслуженный научный сотрудник Института Брукинга, бывший советник по национальной безопасности индийского премьер-министра Манмохана Сингха, заявил, что пандемия коронавируса изменит политику как внутреннюю, так и внешнюю. Общества, даже либертарианские, обращаются к власти государства. Успехи государств в преодолении пандемии и ее экономических последствий (или их провалы) будут влиять на вопросы безопасности и на поляризацию внутри обществ. Во всех государствах уже начался процесс обращения вовнутрь, поиск автономии и самостоятельности, попытки самостоятельно определять свою судьбу.

Стивен Уолт, профессор международных отношений Гарвардского университета, считает, что пандемия усилит государственную власть и укрепит национализм. Государства всех типов будут принимать чрезвычайные меры по преодолению кризиса, и многие не захотят отказываться от своих новых полномочий после его окончания. Робин Ниблетт, директор Чатэм-Хауса, высказал мнение, что пандемия коронавируса может стать той соломинкой, которая сломает хребет «верблюду экономической глобализации». *COVID-19* вынуждает государства, компании и общества усиливать свой потенциал выживания в условиях продолжительной самоизоляции. В такой ситуации мир едва ли вернет-

ся к идее взаимовыгодной глобализации. Не имея стимулов защищать общие достижения глобальной экономической интеграции, сформированная в XX в. архитектура глобального экономического управления очень быстро атрофируется. В результате, резюмирует *Foreign Policy*, будет продолжаться медленный, но неуклонный дрейф в сторону международной анархии во всем: от международной безопасности до торговли и мер по борьбе с пандемией. Нет глобального регулировщика, а различные формы национализма заменяют порядок и сотрудничество [3].

По мнению ряда экспертов, будет происходить *дальнейшее усугубление проблем на внешнеполитическом треке и деградация международно-правовых институтов*.

Так, профессор международных отношений Гарвардского университета Стивен Уолт считает, что конфликтный в своей основе характер мировой политики не претерпит изменений и мы станем свидетелями дальнейшего отступления от гиперглобализации, поскольку граждане надеются на то, что их защитят национальные правительства. *COVID-19* создаст такой мир, который будет менее открытым, процветающим и свободным. По мнению авторов статьи для французского издания *Le Monde*, пандемия коронавируса положила конец миропорядку, установленному после Второй мировой войны, и лидерству США на международной арене.

Тенденция усиления роли государств в посткоронавирусную эпоху *свидетельствует о необходимости поиска скрытых ресурсов развития прежде всего внутри самих государств*. Суверенное государство более не сможет эффективно функционировать в рамках либеральной концепции государства как «ночного сторожа», и в новых условиях оно вынуждено будет брать на себя дополнительные полномочия и ответственность. Об этом свидетельствует и то, что страны с сильным влиянием государства на экономику и социальную сферу наиболее успешно миновали пик пандемии коронавируса (Китай, Южная Корея, Тайвань).

Еще одной тенденцией развития государства в эпоху коронавируса стало *усиление роли регионов и муниципалитетов* — для федеративного государства данный тренд особенно важен. Он наблюдается в разных странах, в т.ч. и в России. Известный специалист по России Стивен Коэн в интервью изданию *The Nation* (США) отметил, что новые обязанности, новая власть, а также новая публичность (постоянное пребывание в центре внимания СМИ) переходят к региональным губернаторам и мэрам больших городов. Особенно это справедливо в отношении фигуры Сергея Собянина — мэра Москвы, уже много достигшего, вызывающего у многих восхищение. Но в данный момент российской истории испытывается не столько медицинская подготовка сама по себе, сколько система управления. Тестируются не только личные лидерские качества В. В. Путина, но и эффективность политико-административной системы, которую он создавал начиная с 2000 г. К этому мнению присоединяется и *Le Figaro*, по мнению которой все более значимой политической фигурой в России становится мэр Москвы Сергей Собянин. По убеждению авторов данного СМИ, «стремительные и эффективные меры, принятые руководителем российской столицы в борьбе с эпидемией

коронавируса, по факту сделали его «вторым человеком в стране после президента» [4].

Эти и другие тенденции посткоронавирусного развития будут вынуждать государства оперативно и эффективно реагировать на быстро меняющуюся обстановку.

***Зарубежный опыт функционирования системы публичной власти
на федеральном, региональном и местном уровнях
в условиях пандемии***

Пандемия коронавируса внесла свои коррективы в работу органов публичной власти разных стран, которым приходится внедрять новые правила работы и механизмы принятия решений, чтобы эффективно и своевременно реагировать на ситуацию.

Так, многие парламенты зарубежных стран продолжают свою деятельность *в дистанционном формате* [5], а правительства переходят на *чрезвычайный режим работы*. В Грузии министерства и ведомства перешли на 24-часовой чрезвычайный режим работы. Особенно это коснулось работы МВД, МИД, министерств здравоохранения, образования, юстиции и финансов. Правительство Кыргызстана и местные органы власти в 7 областях страны перешли на круглосуточный режим работы.

Распространение *COVID-19* способствует *ускоренному внедрению современных цифровых и телекоммуникационных технологий в работу органов публичной власти всех уровней*, расширению формата удаленной работы¹. Большинство руководителей стран пользуется видеосвязью. Заседания правительства и рабочие встречи проводятся онлайн. Члены правительства Таиланда, проводя еженедельные заседания кабинета министров, используют видеосвязь. Аналогичный опыт наблюдается в Испании, Италии, Китае.

В странах, которым удастся эффективно сдерживать натиск пандемии, своевременно была налажена скоординированная работа центральных, региональных и местных органов власти. Показательным в этом плане является пример Тайваня², который показывает достойные результаты в борьбе с коронавирусом [6]. 20 января 2020 г. здесь была активирована работа единого Центра по борьбе с эпидемиями во главе с министром здравоохранения, который был наделен полномочиями по координации работы по борьбе с коронавирусом в регионах и муниципалитетах, а также других министерств — образования, торговли, экономики, труда, транспорта. Все организации получали четкие инструкции по действиям в случае выявления подозрительных или под-

¹ В связи с эпидемией власти ряда зарубежных стран переводят государственных служащих на удаленную работу. В ОАЭ было принято решение об установлении такой формы работы для 25% служащих отдельных федеральных департаментов в Дубае. В целях нераспространения новой коронавирусной инфекции Правительство Японии также решило переводить госслужащих на удаленную схему работы.

² Правильная политика руководства Тайваня по борьбе с коронавирусом позволила поднять рейтинг одобрения главы администрации и председателя правительства до 70%, а министра здравоохранения — до 80%.

твержденных случаев коронавируса. Кроме того, органы власти Тайваня стали больше работать над улучшением доверия граждан. Уже с 20 января Правительство Тайваня организовало ежедневные брифинги, где выступали заместитель главы администрации, министр здравоохранения с разъяснением ситуации и рекомендациями. С первых же дней работала горячая линия для жителей страны.

Успехи КНР в борьбе с эпидемией объясняются целенаправленными действиями китайского руководства, которое возглавило комплекс мероприятий по профилактике разрастания болезни и преодолению ее последствий. ЦК компартии КНР управлял работой более десяти правительственных ведомств, представители которых были объединены в рабочую группу по борьбе с вирусом. В феврале 2020 г. при МИД Китая был создан чрезвычайный центр по предотвращению угрозы ввоза случаев заражения коронавирусом из-за рубежа. Он ведет круглосуточную работу, собирает и анализирует информацию о вспышках коронавируса, координирует местные органы власти, связывается с консульствами иностранных государств.

В то же время США [7] и страны Западной Европы оказались менее эффективными в борьбе с эпидемией. В отличие от азиатских стран, где центральные правительства решительно вводили меры в общенациональном масштабе, в США действия ключевых органов власти, призванных бороться с эпидемией, *были рассинхронизированы* [8]. Это отчасти объясняется особенностями федеративного устройства страны и действующим в ней двухпартийным политическим режимом. Ситуацию осложнило и то, что руководство страны с самого начала эпидемии пыталось уменьшить масштабы проблемы [9]. Общенациональный режим чрезвычайной ситуации в стране из-за распространения коронавируса был введен только в середине марта. До этого момента решения по введению ограничительных мер принимались на региональном (в штатах) и местном (в округах и городах) уровнях. Причем, как показало исследование Университета Вашингтона, *решения губернаторов находились в прямой зависимости от политических предпочтений избирателей*, а не от эпидемиологической обстановки [10].

Несогласованность между центральными, региональными и местными органами власти Италии (формально — унитарное, фактически — региональное государство, разграничения компетенции в котором действуют по типу федеративных государств) также стала одной из причин неудач в борьбе с пандемией [11]. Еще одна проблема заключалась в точности статистических данных. В частности, даже внутри страны официальные источники давали разные цифры по регионам и в целом по стране, что значительно усложнило управление пандемией.

В ФРГ для борьбы с коронавирусной инфекцией Правительством страны был создан кризисный штаб, который, в т.ч. был призван обеспечить взаимодействие отдельных министерств и стратегически важных предприятий. Однако выработка мер, непосредственно касающихся защиты от угроз здоровья населения в чрезвычайных ситуациях, находится в компетенции федеральных земель, которые на ситуацию с коронавирусом реагировали по-разному [12]. В связи с этим планируется внесение

поправок в Закон о защите населения от инфекций, согласно которым федеральному правительству будет предоставлено больше полномочий для быстрого реагирования и введения единых решений для всех федеральных земель. Кроме того, федеральное правительство будет уполномочено устанавливать эпидемическую ситуацию национального масштаба [13].

Экспертами в России и за рубежом отмечается не только положительный опыт разных стран в противодействии коронавирусу и его негативным последствиям, но и проблемы в функционировании системы публичной власти на разных уровнях, вызванные пандемией коронавируса. В целом ряде стран эти проблемы ведут к подрыву не только экономики, но и территориальной и даже политической целостности государства и общества. Это особенно опасно для федеративных и т.н. региональных государств, в которых субъекты федерации (регионы) обладают определенной автономией от центра.

Такая ситуация наблюдается, в частности, в США, где конфликт штатов с федеральным центром в Вашингтоне привел к тому, что некоторые губернаторы-демократы объединились для борьбы с президентом. По мнению экспертов, это напоминает «парад суверенитетов» в России в 1990-е гг.

Так, например, губернатор штата Калифорния Гэвин Ньусом заявил, что «Калифорния — это национальное государство (англ. *nation-state*)». Происходящее можно считать прологом к расцвету политического сепаратизма. Губернатор Калифорнии обвинил президента Дональда Трампа лично и Вашингтон в целом в стратегических ошибках, которые повлекли за собой тяжелые последствия для калифорнийцев. Эти последствия, по словам губернатора, являются достаточным обоснованием для того, чтобы власть штата «отодвинула» федеральную власть, и сама занялась как решением медицинских проблем, так и вопросами экономического характера, включая определение сроков и способов вывода штата из карантина и восстановления экономической активности. Он предложил использовать покупательную способность штата Калифорния как качество национального государства. Г. Ньусом также приступил к созданию коалиции штатов, не желающих подчиняться решениям президента, что представляет собой серьезный политический риск для страны.

О перспективах подрыва национального единства США, слома федеральной системы и «административного бунта» штатов против федерального центра пишут ведущие американские СМИ.

Так, *The New York Times* отмечает: «Штаты и губернаторы объявили об альянсах вне федеральной власти, и они жестко не согласны с позицией президента Трампа, который настаивает на том, что у него есть «полная» власть в плане решений об отмене запретов на передвижение. Таким образом, неоднократные намеки на то, что Калифорния в некотором роде является «сама себе государством», нервируют и вызывают обеспокоенность по поводу будущего американского федерализма» [14]. С одной стороны, идет борьба за то, чтобы управлять процессом противостояния эпидемии и распределением соответствующих медицинских и финансовых ресурсов. С другой — противостояние за контроль

над «экономическим рубильником»: Трамп утверждает, что он, как президент, имеет полное право решать, когда и как «включать и выключать» экономику конкретных штатов, а губернаторы настаивают на том, что это их прерогатива. В дополнение к этому губернаторы-бунтовщики по партийным и идеологическим причинам противостоят действующему американскому президенту. По сообщениям американских СМИ, в США сформировано два альянса штатов, которые координируют между собой действия по борьбе с коронавирусом, решение экономических вопросов и противодействие Дональду Трампу. Это так называемый Западный альянс, состоящий из штатов Калифорния, Орегон и Вашингтон, и региональный альянс штатов Нью-Йорк, Нью-Джерси, Коннектикут, Пенсильвания, Род-Айленд и Делавэр, которым руководит губернатор Нью-Йорка Эндрю Куомо. Таким образом, экономический кризис и эпидемия вызывают трещины в фундаменте американской государственной системы [14].

Со своей стороны, Президент США назвал не заслуживающими финансовой помощи из-за бесхозяйственности губернаторов-демократов обратившихся за помощью штатов. Трамп отметил, что сильно пострадавшие штаты, такие как Нью-Йорк, должны объявить о банкротстве, а не получить федеральную помощь. «Почему народ Америки и ее налогоплательщики должны спасать от банкротства дурно управляемые штаты (например, Иллинойс) и города, которыми руководят демократы, когда большинство других штатов не ищут помощи в спасении от банкротства?» — написал Трамп. Ранее главы ряда штатов во главе с губернатором Нью-Йорка Эндрю Куомо предупредили, что их регионы могут оказаться на грани экономического краха, вызванного дорогостоящими мерами борьбы с пандемией COVID-19 и полуторамесячным карантинном [15]. Противостояние в американском обществе привело к вооруженному захвату Капитолия (здание, где заседает законодательный орган) штата Мичиган [16].

Как показали последующие события в США, все это были не пустые угрозы. Начавшиеся в мае 2020 г. в связи с гибелью Джорджа Флойда крупномасштабные расовые беспорядки продемонстрировали недостатки американской федеративной системы: слишком большой объем полномочий на местах, невозможность быстрой перенастройки системы в чрезвычайных условиях и сильная политизация всей системы власти. В ряде городов и штатов полиция перестала выполнять функцию охраны порядка, что спровоцировало массовые погромы и даже захват и удержание протестующими городских кварталов — в частности, в Сиэтле протестующие провозгласили автономную народную республику [17]. Во многом это было вызвано либо бездействием власти на уровне штатов и муниципалитетов, либо деятельным участием мэров городов в организации протестов (в частности, в Сиэтле, Нью-Йорке и других городах). При этом возможности федеральной власти навести порядок всячески блокировались. Например, мэр Сиэтла Дженни Деркан заявила о выводе из города сотрудников федеральных силовых ведомств, направленных туда ранее для разгона протестующих; она подчеркнула, что решения, касающиеся обеспечения безопасности в Сиэтле, должны

приниматься на уровне начальника полицейского управления города, а не президента США [18].

В Бельгии пандемия коронавируса усугубила и без того противоречивые отношения между нидерландскоговорящими северянами (Фландрия) и франкоязычными южанами (Валлония). Поводом для споров стали методы выхода из карантина и восстановления экономики. Традиционно более богатый фламандский север обеспокоен, что платить за снятие ограничительных мер придется именно ему. По мнению экспертов, противоречия зашли уже достаточно далеко, чтобы говорить о кризисных явлениях в федеративной государственности Бельгии [19].

От проблем с единством не застрахованы и межгосударственные объединения, имеющие в своей основе определенные федеративные принципы, в частности, Европейский союз. По мнению ряда экспертов, например, французского издания *Le Monde*, коронавирус нанес серьезный удар по единству Европы. Оказавшись безоружным перед пандемией, предугадать которую он оказался неспособен, Евросоюз не смог оказать поддержку наиболее пострадавшим от эпидемии странам [20].

К аналогичному выводу пришел немецкий политолог Александр Рар: «Конституционный суд Германии... впервые за всю послевоенную историю... решает поставить под сомнение действия одного из европейских институтов — Европейского центрального банка... Происходящее иначе как эпохальным не назовешь», — заявил Александр Рар. Сейчас трудно себе представить последствия такого шага, но уже ясно, что немецкие судьи нанесли сокрушительный удар по единству ЕС. «Страны Южной Европы, такие как Испания и Италия, наиболее пострадавшие от коронавируса, рассчитывают, что богатые немцы, шведы и норвежцы откроют им кредитную линию либо создадут некий общий финансовый орган, фонд, который поможет им бороться с последствиями кризиса. Проще говоря, что более устойчивые экономики ЕС обеспечат их нужды», — поделился политолог. Однако страны Северной Европы уже заявили о неготовности к такому сценарию, признав, что интересы собственных граждан для них выше интересов Евросоюза в целом. В свою очередь, среди итальянцев и греков уже звучат угрозы выйти из ЕС, если им не помогут. «Ситуация очень сложная, никто не знает, как повлияет решение немецкого Конституционного суда на обстановку в ЕС. Но важен сам факт того, что высший национальный судебный орган Германии осудил и назвал неконституционной политику Европейского центрального банка», — подчеркнул Рар [21]. Председатель Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен не исключает запуска против Германии санкционной процедуры за нарушение законодательства ЕС в связи с решением Федерального конституционного суда по Европейскому центробанку [22].

Таким образом, страны, где сохраняется разумный государственный контроль и используются эффективные механизмы для координации органов власти в чрезвычайных условиях, оказываются более эффективными перед лицом пандемии.

Меры по обеспечению бесперебойной работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях пандемии

С первых дней пандемии коронавируса руководством страны приняты меры, направленные на предотвращение его распространения и минимизацию негативных последствий для экономики и социальной сферы в части обеспечения бесперебойной работы органов публичной власти всех уровней.

Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ³ уточнены полномочия Правительства Российской Федерации по введению режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации. Правительству предоставлено право: осуществлять полномочия координационного органа единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, дополнив перечень причин возникновения чрезвычайной ситуации распространением заболевания, представляющего опасность для окружающих; вводить режимы повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части; устанавливать обязательные для исполнения правила поведения при введении режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации и др.

Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 103-ФЗ⁴ предусмотрена возможность оперативного увеличения бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации в ходе исполнения федерального бюджета в 2020 г. с их последующим использованием на реализацию мероприятий, связанных с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, а также на иные цели, определенные Правительством Российской Федерации.

Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ⁵ Правительству Российской Федерации и высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право в 2020 г. издавать нормативные правовые акты, предусматривающие в период с 1 января до 31 декабря 2020 г. приостановление, отмену или перенос на более поздний срок мероприятий налогового контроля, продление сроков уплаты налогов, продление сроков представления в налоговые органы налоговой отчетности и пр., в соответствии с их полномочиями.

³ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (в части урегулирования отношений, возникающих в связи с необходимостью экстренного реагирования на вызовы, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV).

⁴ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году».

⁵ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральным законом от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ⁶ предусмотрено расширение бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации.

Указанные законодательные акты направлены на создание организационных и финансовых условий для функционирования системы публичной власти в новых условиях. Данный пакет антикризисных законов был дополнен соответствующими подзаконными актами. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г.⁷ в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением коронавирусной инфекции высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения коронавирусной инфекции в субъекте Российской Федерации, предписано обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, в первую очередь:

а) определить в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территории, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в т.ч. в условиях введения режима повышенной готовности, чрезвычайной ситуации;

б) приостановить (ограничить) деятельность находящихся на соответствующей территории отдельных организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также индивидуальных предпринимателей;

в) установить особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств, за исключением транспортных средств, осуществляющих межрегиональные перевозки.

В обращении к гражданам России 2 апреля 2020 г. Президент Российской Федерации отметил, что «ситуация меняется, и в разных регионах, даже в их отдельных муниципалитетах, она также складывается по-разному... В этой связи субъектам, главам субъектов Федерации по моему Указу будут предоставлены дополнительные полномочия. До конца текущей недели они должны будут определить конкретный набор профилактических мер, оптимальных именно для их территорий как с точки зрения обеспечения здоровья, безопасности людей, так и устойчивости экономики и ключевой инфраструктуры. То есть, повторю, регионы сами, в значительной степени исходя из объективной ситуации будут принимать решения о том, какой режим в субъекте Федерации или в его отдельных муниципалитетах вводится в соответствии с Указом Президента России, какие учреждения и организации должны при-

⁶ Федеральный закон от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году».

⁷ Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

остановить свою деятельность, а какие могут ее продолжить при строгом обеспечении безопасности граждан. В том случае, если возникнет необходимость дополнительных ограничений для системообразующих предприятий, а также для образовательных, научных организаций, регионы будут обязаны согласовывать такое решение с федеральным Правительством». Кроме того, по словам главы государства, «сегодня крайне важно обеспечить взаимодействие между разными уровнями власти: федеральным, региональным, муниципальным. Поэтому поручил своим полномочным представителям в федеральных округах плотно координировать работу регионов. Вся информация должна поступать в координационный совет при Правительстве Российской Федерации по борьбе с коронавирусом, обрабатываться там, анализироваться и учитываться при принятии решений. И конечно, действия региональных властей в обязательном порядке должны быть согласованы с санитарно-эпидемиологическими службами»⁸.

Таким образом, региональные власти получили от федерального центра значительный объем полномочий, которыми они вправе пользоваться в очерченных федеральным центром рамках. Эта тенденция проявилась и в дальнейшем, при планировании мер, направленных на поэтапную отмену ограничений, принятых в связи с коронавирусом.

Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил Правительству Российской Федерации совместно с Роспотребнадзором к 5 мая подготовить критерии последовательных шагов выхода из ограничений по коронавирусу. При этом дополнительные полномочия за главами регионов сохранились. Глава государства подчеркнул, что регионы должны иметь пространство для маневра и гибких решений, ограничительные меры нельзя принимать «под копирку» для всех [23].

Кроме того, федеральный центр уделяет внимание финансовому состоянию регионов. Правительство Российской Федерации в рамках антикризисных мер по поддержке регионов скорректировало график их выплат по бюджетным кредитам. До конца текущего года все субъекты Российской Федерации будут полностью освобождены от погашения долга. Соответствующее постановление подписал Председатель Правительства Российской Федерации М. Мишустин. В Постановлении Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 619⁹ предусмотрено, что в 2021–2024 гг. регионы будут выплачивать по 5% задолженности ежегодно, в 2025–2029 гг. — остаток равными долями с возможностью досрочного погашения. Освободившиеся в 2020 г. средства регионы смогут направить на ликвидацию последствий распространения коронавируса. Кроме того, их можно будет направить на компенсацию снижения налоговых и неналоговых доходов, что позволит обеспечить устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях кризисной ситуации [24].

В условиях пандемии, когда органы публичной власти перешли на особый режим работы, на первый план выходит выработка стратегии

⁸ Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/>

⁹ Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 619 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

принятия гибких, оперативных решений, адекватных сложившейся ситуации. Существенно возрастает роль четкого взаимодействия как между федеральными органами, так и между регионами и муниципалитетами. Для координации действий органов публичной власти разных уровней по борьбе с коронавирусом создана система оперативных штабов. На региональном уровне их возглавляют главы регионов, в состав входят представители соответствующих ведомств. В некоторых субъектах Российской Федерации предусмотрено участие представителей законодательной власти¹⁰ в работе региональных штабов. Такая схема управления может стать эффективной формой парламентского контроля за исполнением принимаемых решений на местах.

Одним из последствий пандемии стало ускоренное внедрение цифровых и телекоммуникационных технологий в деятельность региональных и муниципальных органов власти. Используются новые формы работы, такие как дистанционное голосование в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в местных представительных органах власти; перевод на дистанционный режим работы государственных и муниципальных служащих. Это позволяет оперативно и эффективно принимать управленческие решения на местах, поддерживать постоянную связь с жителями и своевременно реагировать на их проблемы.

Для планирования действий по борьбе с коронавирусом на федеральном уровне большое значение имеет создание региональных информационных (ситуационных) центров¹¹ для непрерывного анализа текущей ситуации по коронавирусу, посредством которых субъекты Российской Федерации передают данные в Информационный мониторинговый центр по мониторингу ситуации с коронавирусом¹² (далее – ИЦК). Единый информационный ресурс ИЦК используется для осуществления межведомственного взаимодействия и обмена информацией в целях подготовки решений, направленных на борьбу с коронавирусной инфекцией, и контроля за их реализацией¹³.

В рамках своих полномочий регионы самостоятельно реализуют комплекс мер правовой, организационной и финансовой поддержки му-

¹⁰ Так, согласно Распоряжению Правительства Республики Коми от 4 февраля 2020 г. № 91-р, которым утвержден состав регионального штаба по поддержанию экономической стабильности Республики Коми в связи распространением новой коронавирусной инфекции, в состав штаба входят: председатель Комитета Государственного совета Республики Коми по бюджету, налогам и экономической политике, а также член Комитета Государственного совета Республики Коми по бюджету, налогам и экономической политике.

¹¹ В Мурманской области 18 марта 2020 г. создан информационный Центр мониторинга ситуации с коронавирусом; 19 марта 2020 г. создан региональный центр оперативного мониторинга ситуации по новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) в Ростовской области; 21 марта 2020 г. состоялось открытие Информационного центра по мониторингу ситуации с коронавирусом в Санкт-Петербурге.

¹² Центр открылся 17 марта 2020 г.

¹³ Также Президентом РФ поручено обеспечить интеграцию информационных систем и баз данных федеральных и региональных органов государственной власти с единым информационным ресурсом ИЦК для передачи данных (сведений) в целях формирования отчетности, необходимой для мониторинга ситуации (подпункт «д» пункта 4 Перечня поручений Президента РФ № Пр-639 по итогам совещания с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах 30 марта 2020 г.

ниципалитетов¹⁴. С этой целью в Тульской области создан модельный нормативный правовой акт, который позволяет представительному органу муниципального образования проводить заседания в онлайн-формате [25]. Опыт Законодательного Собрания Пермского края был использован при подготовке поправок в регламент Пермской городской Думы, позволяющих работать дистанционно в режиме видеоконференц-связи [26]. Дистанционный режим работы в своих регламентах предусмотрели представительные органы целого ряда муниципалитетов Пермского края. Для обеспечения бесперебойной работы муниципальных органов власти в Московской области было организовано еженедельное тестирование на наличие *COVID-19* глав муниципалитетов региона. Таким образом, к настоящему времени выработан целый комплекс мер для обеспечения эффективной работы региональных и муниципальных органов власти. Внедряются координационные механизмы взаимодействия органов власти, широко используются современные информационные и коммуникационные технологии, ведется работа по информированию населения о ситуации и принимаемых в стране мерах.

Проблемы в функционировании системы публичной власти в период пандемии коронавируса

Обострившиеся в связи с эпидемией коронавируса *COVID-19* факторы социальной, экономической и политической нестабильности свидетельствуют о необходимости перенастройки работы государственного аппарата в целях его большей адаптации к новым условиям.

Во-первых, пандемия коронавируса требует от государства принятия целого ряда мер, направленных на укрепление самого государства, повышение его эффективности и сопротивляемости угрозам извне.

Среди таких мер, в частности, следующие:

- мобилизация государственного аппарата, создание чрезвычайных органов (различных советов, комиссий, рабочих групп, оперативных штабов, ситуационных центров и т.п.), работа которых направлена как на противодействие распространению коронавируса, так и на преодоление его негативных последствий в различных сферах;
- усиление роли государства в экономике и социальной сфере;
- расширение сферы государственного планирования, отражение вопросов противодействия пандемии и ее негативным последствиям в действующих документах стратегического планирования и т.д.

Эта работа фактически уже начата. Образован и действует целый ряд специальных органов: оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, Координационный Совет

¹⁴ 20 апреля 2020 г. на внеочередном заседании Кабинета Министров Чувашии одобрен проект постановления о межбюджетных трансфертах из республиканского бюджета бюджетам муниципальных районов и городов Чувашии на финансирование противоэпидемических мероприятий по недопущению завоза и распространения коронавирусной инфекции. Источник финансового обеспечения — бюджетные ассигнования Резервного фонда Чувашской Республики. По состоянию на 20 апреля 2020 г. из республиканского бюджета Чувашской Республики оказана финансовая помощь в сумме 146,6 тыс. руб.

при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекцией на территории Российской Федерации, рабочая группа Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (руководитель – мэр Москвы С.С. Собянин), сеть оперативных штабов на региональном и муниципальном уровнях. Федеральным центром, субъектами Российской Федерации принимаются меры по поддержке экономики и социальной сферы.

Вместе с тем пока не представлен четкий и конкретный план действий по преодолению кризисных явлений, вызванных пандемией коронавируса, хотя необходимость подготовки такого плана была предусмотрена главой государства.

На совещании с руководителями субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия распространению коронавирусной инфекции 28 апреля 2020 г. Президент Российской Федерации дал поручение Правительству Российской Федерации «совместно с регионами и бизнесом начать подготовку на перспективу масштабного общенационального плана действий по нормализации деловой жизни, по восстановлению занятости, доходов граждан и роста экономики. Надо приступить к такой работе не откладывая. Уже сейчас готовить необходимые решения и консолидировать под них нужные ресурсы, чтобы мы могли развернуть такую программу на полную мощность, согласованно, синхронно с поэтапным выходом из эпидемиологической обстановки и связанных с нею ограничений. Обращаю внимание, стратегическая задача такого общенационального плана действий – не только стабилизировать ситуацию, но и обеспечить долгосрочные, структурные изменения в российской экономике с учетом той новой реальности, которая сейчас складывается в мире».

В настоящее время на сайте Министерства экономического развития Российской Федерации размещен подготовленный Правительством Российской Федерации *План*¹⁵. Однако его пока нельзя назвать документом стратегического планирования. Обусловленные пандемией аспекты будущего развития страны не отражены в настоящее время ни в одном из документов стратегического планирования, а также в национальных проектах и указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204¹⁶ и от 21 июля 2020 г. № 474¹⁷.

Сегодня становится очевидно, что их целевые показатели и сроки выполнения необходимо корректировать в связи с последствиями пандемии. Без отражения в едином плане и документах стратегического планирования указанных вопросов их реализация не будет системной, а значит – эффективной.

¹⁵ План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/plan_preodoleniya_ekonomicheskikh_posledstviy_novoy_koronavirusnoy_infekcii.html

¹⁶ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

¹⁷ Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Во-вторых, другая разновидность угроз в период пандемии неизбежно возникает в государственно-территориальном устройстве федеративного государства. Среди них, с одной стороны, проблемы в сфере межбюджетных отношений центра, регионов и муниципалитетов, с другой — присвоение регионами (муниципалитетами) полномочий, нарушающее единство государства и другие основы конституционного строя, а также права его граждан. Для России такие сценарии развития ситуации в сфере федеративного устройства были реализованы в 1990-е гг. (т.н. «парад суверенитетов»), опасность их повторения на фоне негативного развития пандемии сохраняется. Так, аналитики международного рейтингового агентства *Standard & Poor's* (далее — *S&P*) в своем прогнозе предсказали российским регионам тяжелейшие бюджетные проблемы с начала XXI в. По подсчетам авторов, экономический спад из-за коронавируса и падение цен на энергоресурсы приведет к резкому снижению доходов региональных бюджетов от налоговых поступлений в 2020–2021 гг. Поддержку регионам окажут меры федеральных властей, однако даже они не смогут полностью решить проблему, т.к. покроют лишь 20% потребностей в дополнительном финансировании. В результате большинство субъектов Российской Федерации перейдут от многолетнего снижения долговой нагрузки к ее наращиванию, как того будет требовать необходимость исполнения социальных обязательств. Аналитики *S&P* прогнозируют, что к концу 2022 г. совокупная задолженность российских регионов может вырасти до 30% от текущих доходов их бюджетов [27].

Несмотря на принимаемые федеральным центром меры, финансовое положение ряда российских регионов с приходом коронавируса можно охарактеризовать как непростое. В конце апреля губернатор Мурманской области А. Чибис обратился к Президенту Российской Федерации с просьбой о введении послаблений при предоставлении регионам страны казначейских кредитов. По мнению главы региона, это позволило бы ликвидировать кассовые разрывы, которые образуются в регионах из-за дополнительных расходов в период пандемии коронавируса. «Мы видим риски кассовых разрывов в бюджете и риски выпадающих доходов с учетом дополнительных расходов, которые мы сейчас несем. Уже принято решение по казначейским кредитам. Они даются от 90 до 180 дней. Но пока есть ограничения — 1/12 от доходов бюджета. Я бы очень просил планку хотя бы в 2 раза повысить, вот этот возможный лимит, и дать возможность до конца года их не возвращать. И это бы закрыло те кассовые разрывы, которые у нас у всех образуются», — заявил А. Чибис в рамках совещания по борьбе с коронавирусом в регионах [28].

На фоне пандемии в некоторых российских регионах принимаются решения за рамками полномочий региональных властей, что создает риски для обеспечения целостности страны, свободы передвижения граждан и единства экономического пространства [29]. Отмечены также действия региональных властей в интересах бизнес-структур [30].

В-третьих, еще одной проблемой посткоронавирусного времени становится эффективность тех или иных государств, отраслей, институтов и должностных лиц в новых условиях. Так, экономист М. Хазин полагает, что после карантина, связанного с распространением коронавируса,

в эшелонах российской власти можно ожидать серьезных кадровых изменений. По мнению экономиста, «вся выстраиваемая на протяжении десятилетий либеральная модель оптимизации и, соответственно, экономии ведет к тотальной катастрофе». «Дело не в том, что не хватает коек, а в том, что нет людей, — подчеркивает Хазин. — В рамках оптимизации на ключевые посты назначаются люди, которые органически не способны добиться никаких результатов. Нас ждут радикальные кадровые изменения по итогам. Уже видно, что некоторые губернаторы явно не то чтобы попали в опалу, но их перестали рассматривать всерьез».

Ему вторит известный российский политтехнолог Е. Минченко. По его мнению, по итогам борьбы с эпидемией и на протяжении всего следующего года своих постов могут лишиться шесть губернаторов. «Сейчас могут показательно одного-двух уволить по итогам эпидемии. В этом году непонятно, когда будет электоральный цикл, в сентябре если проведем, то там хватает губернаторских кампаний. В следующем году Госдума и новый электоральный цикл. Можно за все это время в целом человек 5–6 снести — последних в следующем июне (2021 г.) могут отправить (в отставку)», — поделился прогнозом эксперт [31].

Определенные кадровые перестановки в руководстве российских регионов и муниципалитетов уже начались. Глава Архангельской области И. Орлов и глава Республики Коми С. Гапликов 2 апреля 2020 г. подали в отставку. 20 апреля на сайте Госсовета Коми появился проект постановления о снятии с должности председателя парламента Н. Дорофеевой, его подписали 7 парламентариев. В пояснительной записке говорится, что «безнравственные действия и лицемерие Дорофеевой подрывают авторитет Госсовета», она не уважает коллег и искусственно тормозит законопроекты депутатов [32]. Вице-мэру Новороссийска Е. Демченко пришлось покинуть пост из-за нарушения режима самоизоляции, которое выразилось в жарке шашлыков на базе отдыха [33].

В связи с этим встает вопрос о выработке эффективного инструментария оценки деятельности органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию коронавирусу и нормализации социально-экономической ситуации в регионах и муниципалитетах. В настоящее время эти вопросы в отношении регионов урегулированы Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193¹⁸. Им установлены 15 показателей, используемых для оценки эффективности указанных органов и лиц, причем среди данных показателей нет таких, которые были бы напрямую связаны с противодействием пандемии коронавируса и ее негативным последствиям для экономики и социальной сферы.

Проблему в данном случае представляет выработка конкретных критериев оценки, поскольку ситуация с коронавирусом и его последствиями в регионах очень разная.

¹⁸ Указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

На совещании с руководителями субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия распространению коронавирусной инфекции 28 апреля 2020 г. Президент Российской Федерации отметил: «Наличие специализированных коек — важнейшая задача. Но для успешной борьбы с эпидемией должна эффективно работать именно вся система здравоохранения».

Таким образом, глава государства указал на то, что оценка эффективности работы органов власти в части противодействия пандемии коронавируса не может измеряться исключительно численными, административными критериями (например, количество коек, число выздоровевших и т.д.).

Аналогично глава государства отозвался и об оценке эффективности работы региональных властей в части восстановительных мероприятий: «Для того чтобы поддержать экономику, российские семьи, сохранить занятость и доходы граждан, мы последовательно приняли несколько пакетов мер, выделили на них во многом беспрецедентные ресурсы... Обращаю внимание: решения будут считаться выполненными только когда люди, многодетные семьи, медицинские работники получают на руки положенные им выплаты, а предприятия на деле воспользуются мерами поддержки. А до тех пор, пока здесь остаются даже единичные, на первый взгляд, частные, казалось бы, проблемы, но люди о них говорят, — вопрос с контроля, конечно, сниматься не будет». Таким образом, в данной сфере также не следует ориентироваться исключительно на численные критерии (например, количество выделенных средств и т.д.).

При этом Президент особо отметил, что «руководители федеральных ведомств, главы регионов несут за это персональную ответственность». Это означает, что соответствующие критерии оценки эффективности их работы должны быть выработаны в самые кратчайшие сроки.

В-четвертых, реализация мер по противодействию коронавирусной инфекции потребовала скоординированных действий всех органов публичной власти.

Помимо оперативно выработанных решений нормативно-правового регулирования ситуации¹⁹ была сформирована система координирующих органов на всех уровнях публичной власти и организована система мониторинга²⁰. Во всех регионах с середины марта введен режим повышенной готовности в связи с пандемией коронавируса. После

¹⁹ Указы Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней»; от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19); Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 2 марта 2020 г. № 5 «О дополнительных мерах по снижению рисков завоза и распространения COVID-2019»; постановления и распоряжения Правительства РФ, направленные на борьбу с коронавирусом (например, Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации»).

²⁰ Информационный центр по мониторингу ситуации с коронавирусом РФ. Идет создание аналогичных структур в регионах.

издания 2 апреля Указа Президента Российской Федерации²¹, в соответствии с которым высшие должностные лица субъектов Российской Федерации были наделены дополнительными полномочиями в принятии ограничительных мер по недопущению распространения коронавируса, режим повышенной готовности в большинстве регионов был расширен²².

Несмотря на проделанную масштабную работу, реализация региональных нормативно-правовых актов о введении режимов повышенной готовности, а также участвовавшие судебные иски о незаконности установления ограничительных мер²³ показали, что *на сегодняшний день не удалось выйти на оптимальную систему взаимоотношений центра и регионов*. Реализация положений базовых федеральных законов зачастую идет без учета особенностей субъектов Российской Федерации и эпидемиологической ситуации, и меры, вводимые в регионах требованиями по сдерживанию коронавируса, нередко приводят к негативным социально-политическим и экономическим результатам.

Наиболее резонансным стало обсуждение вопроса о правомочности ограничения прав граждан на свободу передвижения в условиях объявления режима повышенной готовности. Следует обратить внимание на то, что право граждан на свободу передвижения в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации может быть ограничено федеральным законом в той мере, в какой это необходимо, в т.ч. в целях защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц. При этом именно в статье 8 закона о свободе передвижения²⁴ предусмотрена возможность ограничения указанных прав на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения, в т.ч. инфекционных заболеваний, могут быть введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности. А режим повышенной готовности, предусматривающий особые условия проведения массовых мероприятий, передвижения граждан, деятельности организаций, как раз и устанавливается региональными нормативно-правовыми актами в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции.

Кроме того, указанные акты, устанавливая режим повышенной готовности, опираются на часть 6 статьи 4 Закона РФ о защите населения от чрезвычайных ситуаций²⁵, а также на подпункт «у» пункта 1 статьи 11 данного закона, согласно которой регионы не только вправе вводить указанные режимы, но и устанавливать обязательные для исполнения

²¹ Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

²² Указ Президента РФ от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

²³ Введение режима самоизоляции пытались обжаловать в Москве, Вологодской, Оренбургской и Тюменской областях, в Республике Коми и некоторых других регионах.

²⁴ Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства».

²⁵ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

правила поведения. Таким образом, региональные нормативные акты имеют под собой юридическую основу²⁶, и поэтому суды признают их законными²⁷. В связи с этим вопрос нужно ставить не столько о правовой обоснованности введения указанных режимов, сколько о соразмерности вводимых ограничений складывающейся эпидемиологической ситуации.

Однако не все руководители регионов оказались готовы соблюсти такое рациональное соотношение. Так, например, если в Москве и Московской области продолжал работать общественный транспорт, то в Республике Татарстан²⁸ межмуниципальные перевозки были остановлены, а 30 марта были перекрыты границы в Астраханской области и в других регионах [34]. Жесткие ограничения были введены в Республике Башкортостан²⁹. То есть, с одной стороны, предоставление прав главам регионов на введение дополнительных ограничений позволило достаточно быстро реагировать на сложную эпидемиологическую обстановку, например, как в Краснодарском и Приморском краях³⁰. С другой стороны, приостановление работы общественного транспорта в ряде регионов [35] вызвало недовольство граждан и в целом несет в себе риски нарушения прав граждан на свободу передвижения, единства экономического пространства.

²⁶ Московским городским судом вынесено решение об отказе в удовлетворении административных исковых заявлений по 6 административным делам, объединенным в одно производство. В частности, по коллективному административному иску Д.И. Шендеровича и 30 соистцов о признании недействующим полностью Указа Мэра Москвы от 11 апреля 2020 г. № 43-УМ «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве»; по административному иску Ю.В. Стадничук о признании недействующим полностью Указа Мэра Москвы от 11 апреля 2020 г. № 43-УМ «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве».

²⁷ Так, например, в Брянский областной суд признал законным Постановление Правительства Брянской области от 17 марта 2020 г. № 106-п «О введении режима повышенной готовности на территории Брянской области».

²⁸ В Татарстане с 1 апреля 2020 г. до улучшения санитарно-эпидемиологической обстановки межмуниципальные перевозки пассажиров и багажа не осуществлялись; перевозки, связанные с отправлением грузов из Республики Татарстан, а также перевозки грузов в пределах Республики Татарстан осуществлялись при наличии справки, выдаваемой по форме, установленной Кабинетом Министров Республики Татарстан.

²⁹ Указ главы Республики Башкортостан от 9 апреля 2020 г. № УГ-136 «О внесении изменений в Указ Главы Республики Башкортостан от 18 марта 2020 года № УГ-111 «О введении режима «Повышенная готовность» на территории Республики Башкортостан в связи с угрозой распространения в Республике Башкортостан новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)».

³⁰ Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 31 марта 2020 г. № 185 «О введении ограничительных мероприятий (карантина) на территории Краснодарского края» был введен запрет транзитного проезда транспорта по территориям населенных пунктов края, за исключением проезда по автомобильным дорогам, проходящим через населенные пункты, в случае отсутствия иных автомобильных дорог в объезд населенных пунктов; запрет лицам, проживающим на территории края, перемещаться на автомобильном транспорте по территориям муниципалитетов. Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 30 мая 2020 г. № 255 меры были продлены до 12 мая 2020 г. Из-за высокого темпа прироста заболеваемости COVID-19 власти Приморского края приняли решение с 8 мая ограничить въезд и выезд из Находкинского городского округа.

По мнению ряда экспертов, не всегда обоснованные решения региональных властей объясняются отсутствием четко сформулированной федеральной политики по реализации задач, связанных с распространением *COVID-19* [36]. Созданная система координирующих органов на разных уровнях публичной власти не в полной мере отвечает задачам, которые ставит Президент страны³¹. Отсутствие представителей органов законодательной власти в составе координирующих органов снижает эффективность контроля за принятием решений на федеральном и региональном уровнях.

В пятых, пандемия актуализировала также вопросы взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти.

Прежде всего, это касается сокращения доходов муниципалитетов [37], которое наблюдается в ряде регионов. В условиях появления новых зон ответственности органов местного самоуправления³² это может негативно сказаться на эффективности их работы. Уже неоднократно говорилось, что вопросы местного значения, в частности, в сфере ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, по сути, имеют государственный характер, и их финансирование целесообразно осуществлять именно как переданных государственных полномочий с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

На местах не всегда эффективно реализуются решения, принимаемые региональными органами власти [38]. Кроме того, имеются случаи превышения полномочий должностными лицами органов местного самоуправления в установлении дополнительных ограничений для граждан³³.

Выборочный анализ составов региональных штабов показывает, что, как правило, их членами являются должностные лица исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации³⁴; представители местного самоуправления, в т.ч. руководители советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, не включаются в их состав. Это может негативно отразиться на эффективности координирующей деятельности региональных органов власти на местах.

³¹ Президент РФ В.В. Путин неоднократно подчеркивал, что при введении ограничительных необходимо «в тесной координации с центром».

³² В условиях пандемии на органы местного самоуправления возлагаются новые задачи, например, разъяснительная работа с населением, субъектами предпринимательства; фиксация нарушений в части соблюдения режима самоизоляции граждан, соблюдения режима ограничения передвижения граждан в период режима повышенной готовности, соблюдения социального дистанцирования в организациях, деятельность которых не приостановлена.

³³ Так, например, запрет, установленный главой города Междуреченска В. Черновым на пользование общественным транспортом без масок, не может являться законной мерой по ограничению доступа граждан на территорию, где есть угроза чрезвычайной ситуации, а как обязательное правило поведения при режиме повышенной готовности или чрезвычайной ситуации может быть установлено в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ. Однако это полномочие органа государственной власти субъекта РФ, но не органа местного самоуправления.

³⁴ Постановление губернатора г. Санкт-Петербурга от 3 февраля 2020 г. № 6-п «О создании Оперативного штаба по реализации мер профилактики и контроля за распространением коронавирусной инфекции в Санкт-Петербурге»; Распоряжение Правительства Республики Коми от 4 февраля 2020 г. № 91-р, которым утвержден состав регионального штаба по поддержанию экономической стабильности Республики Коми в связи распространением новой коронавирусной инфекции.

Таким образом, федеративная государственность, с одной стороны, имеет ряд преимуществ в противодействии угрозам типа пандемии коронавируса, среди которых возможность дифференцированного подхода к территориям, наличие налаженных механизмов взаимодействия между уровнями публичной власти и т.д. С другой – характеризуется целым рядом рисков, таких как разбалансированность власти, полномочий и ресурсов в федеративной системе, отставание с принятием необходимых решений, что чревато резким снижением темпов социально-экономического развития и выходом ситуации в регионах из-под контроля федеральных властей. В условиях пандемии неизбежно наличие определенных проблем, связанных с недостаточной координацией между уровнями власти. В России это федеральный и региональный, а также местный уровни, которые вполне могут быть преодолены посредством использования различных управленческих механизмов, инициированных федеральным центром. Необходимо также сконцентрировать усилия на решении таких проблем, как финансовое обеспечение регионов и муниципалитетов, четкое разграничение полномочий и ответственности между уровнями публичной власти.

Список литературы

1. Президент РФ В.В. Путин объявил о регистрации в России первой вакцины от коронавируса // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/08/11/putin-rossiia-pervoj-v-mire-zaregistrovala-vakcinu-ot-koronavirusa.html>
2. COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU) // Johns Hopkins University. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>, 12.08.2020
3. The Coming Post-COVID Anarchy // Foreign Affairs. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-05-06/coming-post-covid-anarchy>
4. Le Figaro: борьба с коронавирусом в России сделала ранее незаметного Собянина вторым человеком в государстве // ИНОtv. URL: <https://russian.rt.com/inotv/2020-04-03/Le-Figaro-borba-s-koronavirusom>
5. Коронавирус сочли угрозой демократии // Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/news/2020/03/24/threat/>
6. По состоянию на 12.08.2020 в Тайване коронавирус обнаружили у 481 человек // Johns Hopkins University. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
7. В США по состоянию на 12.08.2020 5141208 человек заражено коронавирусом, 164537 умерли // Johns Hopkins University. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
8. Аудит, проведенный Главным счетно-контрольным управлением США в феврале 2020 г., показал, что Минздрав не способен эффективно координировать работу разных федеральных министерств и ведомств из-за отсутствия реальных полномочий // UK. Vesti.news.
9. Трамп признал сокрытие правды о коронавирусе. Об этом сообщает «Рамблер» // Рамблер. Новости. URL: https://news.rambler.ru/world/43943132/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink
10. Исследование Университета Вашингтона показало, что губернаторы-республиканцы в среднем на 2,7 дня позже вводили в своих штатах ограничительные меры. URL: <https://aleatorius.livejournal.com/3275229.html>

11. В Италии по состоянию на 12.08.2020 251237 человек заражено коронавирусом, 35215 умерло. Летальность – 14,02 // Johns Hopkins University. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
12. В Баварии объявили чрезвычайное положение из-за коронавируса // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200316/1568663157.html>
13. Новости Германии // ИА «Nasha-germania». URL: <https://nasha-germania.com/>
14. Вызов Трампу: из-за коронавируса в США начался «парад суверенитетов» // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200415/1570042472.html>
15. Власти штата Висконсин отложили смягчение карантина // Красная Весна. URL: https://rossaprimavera-ru.turbopages.org/s/rossaprimavera.ru/news/afc76a46?promo=navbar&utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com
16. Вооруженные протестующие в Мичигане пошли на штурм Капитолия штата // Деловая газета Взгляд. URL: <https://vz.ru/news/2020/5/1/1037383.html>
17. В Сिएтле протестующие провозгласили автономную народную республику // Первый канал. URL: https://www.ltv.ru/news/2020-06-13/387618-v_sietle_protestuyuschie_provozglasili_avtonomnuyu_narodnuyu_respubliku
18. Мэр Сिएтла сообщила, что сотрудники федеральных силовых ведомств США покинули город // ТАСС. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9072793>
19. «Пока, Бельгия»: фламандские националисты раскалывают страну // Газета.ru. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2020/05/11_a_13079329.shtml?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com%2F%3Ffrom%3Dspecial&utm_source=YandexZenSpecial
20. Французские СМИ заявили о конце мирового лидерства США // Деловая газета «Взгляд». URL: <https://vz.ru/news/2020/5/3/1037596.html>
21. Эксперт: Немецкий суд нанес сокрушительный удар по единству Евросоюза // Деловая газета «Взгляд». URL: <https://vz.ru/news/2020/5/6/1037947.html>
22. Глава ЕК пригрозила начать против Германии санкционную процедуру из-за решения суда по ЕЦБ // ТАСС. URL: https://tass.ru/ekonomika/8440003?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com%2F%3Ffrom%3Dspecial&utm_source=YandexZenSpecial
23. Кремль прокомментировал полномочия регионов в борьбе с коронавирусом // Федеральное агентство новостей. URL: https://riafan.ru/1272348-kreml-prokommentiroval-polnomochiya-regionov-v-borbe-s-koronavirusom?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com
24. Кабмин освободил регионы от платежей по бюджетным кредитам до конца года // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/05/05/2020/5eb103379a7947603030a91c>
25. Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО). URL: <http://okmo.news/index.php>
26. Издательский дом Коммерсантъ. URL: https://www.kommersant.ru/?from=mobile_logo
27. Российским регионам предсказали тяжелейшие проблемы в XXI веке // Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/news/2020/05/08/worst/>
28. Кабмин освободил регионы от платежей по бюджетным кредитам до конца года // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/05/05/2020/5eb103379a7947603030a91c>
29. Чечня полностью закрывает границы республики // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200401/1569451192.html>
30. Стало известно о требовании российского миллиардера закрыть города // Lenta.ru. URL: https://lenta.ru/news/2020/05/08/mordashov/?utm_

source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews

31. Шесть губернаторов могут отправить в отставку после эпидемии // Информационное агентство URA.ru. URL: https://ura.news/news/1052429857?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com

32. Единороссы предложили снять с должности спикера Госсовета Коми. В ответ она попыталась отменить заседание из-за коронавируса // 7x7 Горизонтальная Россия. URL: <https://7x7-journal.ru/articles/2020/04/24/speaker-komi-coronavirus-edinaya-rossiya>

33. Заммэра российского города уволили за видео с шашлыками в режим самоизоляции // Lenta.ru. URL: https://lenta.ru/news/2020/05/11/zammar/?keepThis=true&TB_iframe=true&height=500&width=1100&caption=Lenta.ru+%3A+Новости

34. Въезд был разрешен только жителям области и грузовому транспорту. Со 2 апреля на въездах в Орловскую и Белгородскую области были оборудованы посты, где проводилось измерение температуры и анкетирование всех пассажиров // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/daily/2020-04-09>

35. Председатель Правительства РФ М. Мишустин раскритиковал решения некоторых губернаторов закрыть административные границы регионов из-за пандемии коронавируса COVID-19 // ИНТЕРФАКС-ЮГ. 15.04.2020.

36. Политолог-регионалист Ростислав Туровский // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/daily/2020-04-09>

37. Без доходов: Смольный и вирус сократили бюджеты муниципалов // ИА dp.ru. URL: https://www.dp.ru/a/2020/04/06/Bez_dohodov_Smolnij_i_v

38. Губернатор счел неудовлетворительной систему контроля за прибывающими из-за рубежа // ИА Самара. URL: <https://samara.bezformata.com/listnews/kontrolya-za-pribivayushimi-iz-za-rubezha/82636542/>

EFFECTIVENESS OF THE FEDERAL STATE IN THE CONTEXT OF A CORONAVIRUS PANDEMIC

Coronavirus pandemic in 2020 shock the entire world. Some countries with federal system have troubles, because the results of their functioning in the new conditions was inconsistent: some countries showed a low level of fatality from the coronavirus in general controlled the situation, but others had the highest incidence and in the background — the destabilization of the socio-economic and even political situation. The article analyzes the main trends of global development in the context of a pandemic, foreign and domestic experience of functioning of system of public authorities on federal, regional and local levels, measures to ensure the smooth operation of public authorities at all levels in a pandemic, as well as problems in the functioning of public authorities in the new conditions. This allows us to conclude that federal state system, on the one hand, has its advantages in countering these threats, including the possibility of a differentiated approach to different territories, well-established mechanisms of interaction between the levels of public power, and, on the other hand, it is characterized by a some types of risks, such as an imbalance of power, authority and resources in the federal system and a lag in making the necessary decision. It may be the reason of sharp decline in the pace of socio-economic development and the situation in the regions out of the control of the federal authorities. In the context of a pandemic, there are certain problems associated with insufficient coordination between levels of government, but they can be overcome through the use of various management mechanisms.

Keywords: COVID-19, Federation, inter-budgetary, Government of the Russian Federation relations municipalities, President of the Russian Federation, public authority, region, Russian Federation, States, subjects of the Russian Federation

JEL: H70, F29, I18, K10, R58

Дата поступления – 16.08.2020 г.

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна

кандидат юридических наук, сотрудник Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской
Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

ЛУКЬЯНОВА Наталья Ильинична

сотрудник;

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26,
г. Москва, 103426.

e-mail: nata1807nata@yandex.ru

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.

Cand. Sc. (Law), Staff member of the Analytical Department of the Council
Of the Federation / 26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

LYKJANOVA Natalja I.

Staff member;

Analytical Department of the Council of the Federation / 26, Bolshaya
Dmitrovka Str., Moscow, 103426.

e-mail: nata1807nata@yandex.ru

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М., Лукьянова Н. Эффективность федеративно-
го государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020.
Т. 25. № 3 (99). С. 145–168.