

ЗАХАРОВ Т.В.¹ ФЕДЕРАЛИЗМ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

Аннотация. В обзоре представлены позиции российских и зарубежных ученых по вопросу влияния условий пандемии COVID-19 на механизмы реализации государственной власти в федеративных государствах. Освещен подход российской науки к проблемам эффективности федеративного государственного устройства в чрезвычайных ситуациях, тенденции развития государственности в период пандемии. Затрагиваются вопросы фискального федерализма в условиях пандемии и ответственности органов государственной власти федеративного государства.

Ключевые слова: федерализм; государственное устройство; компетенция органов государственной власти; чрезвычайная ситуация; пандемия; COVID-19.

ZAKHAROV T.V. Federalism in the Context of the COVID-19 Pandemic

Abstract. The review presents the positions of Russian and foreign scientists on the impact of the conditions of the COVID-19 pandemic on the mechanisms of implementation of state power in federal states. The approach of Russian science to the problems of the effectiveness of the federal state structure in emergency situations, the trends in the development of statehood in the coronavirus period are highlighted. The issues of fiscal federalism in the context of a pandemic and the responsibility of state authorities of a federal state are discussed.

¹ Захаров Тимофей Владимирович, научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН.

Keywords: federalism; state structure; competence of a public authority; emergency; pandemic; COVID-19.

Для цитирования: Захаров Т.В. Федерализм в условиях пандемии COVID-19 // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 104–113. – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.08

Введение

Пандемия COVID-19 внесла значительные коррективы в работу органов государственной власти всех стран, им приходилось находить и внедрять новые правила работы и механизмы принятия решений, чтобы скоординированно, своевременно и эффективно действовать в условиях стремительного распространения вируса и гибели людей. Условия пандемии стали известной проверкой механизмов разграничения полномочий между уровнями государственной власти федеративных государств; федеративное государственное устройство обеспечивало возможности более гибкого, дифференцированного реагирования на локальном уровне. Одновременные разнонаправленные процессы централизации и децентрализации власти в таких условиях обнаружили предметные направления развития и потребность в тесном сотрудничестве. Данная тема нашла отражение в многочисленных публикациях, остановимся на некоторых из них, отражающих основные тенденции и особенности борьбы с COVID-19 в 2019–2022 гг. в федеративных государствах.

Тенденции развития национальных государств в условиях пандемии COVID-19. Проблемы эффективности федеративной формы государственного устройства в условиях пандемии COVID-19 и тенденции развития национальных государств в этот период рассматривают в своей статье М.В. Глигич-Золотарева, начальник отдела государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ, и Н.И. Лукьянова, сотрудник данного отдела [1]. По их мнению, в условиях пандемии наблюдались следующие тенденции: 1) усиление национальной государственности на фоне ослабления процесса глобализации; 2) дальнейшее усугубление внешнеполитических проблем и деградация международно-правовых институтов;

3) поиск скрытых ресурсов развития прежде всего внутри самих государств; 4) возрастание роли регионов и муниципалитетов. [1, с. 146–148].

В условиях пандемии, когда органы публичной власти перешли на особый режим работы, на первый план вышла разработка стратегии принятия гибких, оперативных решений, соответствующих сложившейся ситуации. Существенно возрастает роль четкого взаимодействия как между федеральными органами, так и между регионами и муниципалитетами. В странах, которым удалось эффективно сдерживать натиск пандемии, своевременно была налажена скоординированная работа центральных, региональных и местных органов власти [1, с. 148, 152, 155–156].

В целом ряде стран дезорганизованная реакция на пандемию привела к угрозе подрыва не только экономики, но и территориальной и даже политической целостности государства и общества. Это особенно опасно для федеративных и так называемых региональных государств, в которых субъекты федерации (регионы) обладают определенной автономией от центра. От проблем с единством оказались не застрахованы и межгосударственные объединения, имеющие в своей основе определенные федеративные принципы, в частности, Европейский союз [1, с. 150, 152].

Адаптация к условиям пандемии COVID-19, как показал опыт борьбы с ней, во многом зависела от оперативной перестройки государственного аппарата. Во-первых, пандемия коронавируса потребовала от государств принятия комплексных мер, направленных на укрепление самого государства, повышение его эффективности и сопротивляемости угрозам извне. Среди них: мобилизация государственного аппарата, создание чрезвычайных органов по противодействию распространению коронавируса, преодолению его негативных последствий; усиление роли государства в экономике и социальной сфере; расширение сферы государственного планирования. Во-вторых, в государственно-территориальном устройстве федеративного государства выявились проблемы в сфере межбюджетных отношений центра, регионов и муниципалитетов, реализации государственных полномочий регионов (муниципалитетов), их разграничения и делегирования на местный уровень новых, но так, чтобы не нарушалось единство государства, основы конституционного строя, а также права его

граждан. В-третьих, условия противодействия пандемии обнаруживают степень эффективности отраслей, институтов и должностных лиц государства в новых условиях [1, с. 157–159].

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. Как полагают авторы, в условиях пандемии неизбежно наличие определенных проблем, связанных с недостаточной координацией между уровнями власти [1, с. 165].

Проблемы координации деятельности органов государственной власти в период COVID-19. Выявить и обстоятельно исследовать эти проблемы, изучить влияние условий пандемии COVID-19 на разграничение полномочий органов власти федеративного государства взялся коллектив авторов сборника статей «Сравнительный федерализм и COVID-19. Борьба с пандемией» [4]. Н. Стэйтлер, профессор публичного права и заведующий кафедрой исследований многоуровневого управления, права и развития Южной Африки в Институте конституционного права, управления и прав человека Дуллы Омара при Университете Западного Мыса (ЮАР), отмечает, что в число пятнадцати стран с наибольшими показателями зарегистрированной смертности, вызванной вирусом COVID-19, входят одиннадцать федераций. Однако в каждой из них наблюдались совершенно разные тенденции в распространении инфекции и смертности, связанной с вирусом. Хотя некоторые различия автор объясняет такими факторами, как разница в численности возрастных групп, в общих показателях здоровья населения, во времени начала эпидемии, а также в характере и масштабах регистрации инфекций и смертей в разных странах, расхождение в мерах реагирования также сыграло роль в наблюдаемых тенденциях [4, р. 2].

Борьба с пандемией в федеративных государствах обострила значение ключевых элементов федеральных систем: ответственности федеральных правительств за координацию государственного управления в условиях национальных чрезвычайных ситуаций; автономии субъектов федерации в таких важных областях, как здравоохранение и борьба с бедствиями; ответственности муниципалитетов за общественную гигиену, предоставление медицинских услуг, качества предоставляемых коммунальных услуг, таких как водоснабжение, канализация, вывоз мусора и контроль мест общественного пользования; сотрудничества между уровнями государственного управления по вертикали и по горизонтали; выработки мер борьбы с COVID-19 и др. [4, р. 2–3].

Пандемия COVID-19 поставила острые вопросы: насколько быстро, согласованно и эффективно действовали органы государственной власти всех уровней для ограничения и ликвидации вируса и вызванных им тяжелых социально-экономических последствий? Каковы были методы действий каждого уровня федеративного государственного управления? Как они повлияли на конституционное распределение полномочий – привели к усилению централизации или децентрализации? Что случилось с межбюджетными финансовыми отношениями? Была ли при расщеплении полномочий между уровнями власти достаточная и эффективная координация и сотрудничество? Наблюдалась ли в условиях пандемии динамика движения в сторону децентрализации или централизации федеральной системы? Вернется ли система к своей старой схеме функционирования, или же борьба с пандемией вызвала долгосрочные реформы? [4, р. 4–5].

Авторы полагают, что основополагающими в успехе борьбы с пандемией стали геофизические, демографические, экономические, социальные и политические факторы и то, как эти особенности страны и общества проявились в борьбе с пандемией. Так, определенную роль играл географический фактор, влияющий на то, как конкретная страна-сосед отреагировала на кризис. Например, на страны ЕС повлияло то, что делали (или не делали) их соседи, а также сами структуры ЕС. В Северной Америке подход президента США к пандемии имел поразительное сходство с подходом Мексики. Две южноамериканские федерации – Бразилия и

Аргентина – продемонстрировали сходство друг с другом, а также с Мексикой и Соединенными Штатами [4, р. 6].

Во многих федерациях вопросы здравоохранения и борьбы с чрезвычайными ситуациями отнесены к компетенции субъектов федераций либо дополнительно дублируются в компетенции федерального правительства, в то время как федеральное правительство обладает чрезвычайными полномочиями. Более того, учитывая исключительные обстоятельства, вызванные пандемией, большинство федеральных правительств наделены чрезвычайными конституционными полномочиями по отмене полномочий субъектов федерации. Кроме того, не прибегая к объявлению чрезвычайного положения в стране, федеральные правительства могут использовать обычное законодательство для объявления чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения. В некоторых федерациях объявление чрезвычайных ситуаций отнесено к полномочиям субъектов федераций [4, р. 7].

Извлекая уроки из прошлых чрезвычайных ситуаций, большинство федеративных государств разработали для борьбы с ними соответствующие правовые, политические и технико-технологические инструменты. Такие инструменты, как правило, носят межуровневый характер: например, в национальные координационные органы входят представители и федерального правительства и руководства субъектов федерации [4, р. 7].

Поскольку полномочия в области здравоохранения и реагирования на чрезвычайные ситуации распределены по всем уровням государственного управления, важнейший вопрос в федеральной системе заключается в том, кто первым ответит на надвигающийся кризис – федеральные органы или органы субъектов федерации. В условиях COVID-19 в большинстве стран федеральное правительство координировало эту деятельность в своих руках, предложив ряд жестких и мягких мер по сдерживанию распространения пандемии. В его распоряжении был целый ряд чрезвычайных полномочий, вооруженные силы и большие объемы финансовых ресурсов [4, р. 8–9].

Борьба с пандемией COVID-19 потребовала существенные финансовые расходы. Потребность в статьях бюджета здравоохранения – больницах, оборудовании, медицинском персонале и лекарствах – росла в геометрической прогрессии. Более того, по-

следствия карантинных мер для отдельных лиц и экономики в целом были настолько велики, что потребовались огромные пакеты экономических стимулов и социальных выплат для людей, скатывающихся в безработицу и бедность.

Будучи поставщиками медицинских услуг и социальной помощи, субъекты федерации испытали чрезвычайное давление на свои бюджеты. В то время как федеральные правительства имеют доступ к резервным фондам для распределения среди субъектов федерации и местных органов власти, терпящих бедствие, субъекты федерации испытали резкое снижение собственных доходов из-за экономического спада [4, р. 9–10].

Распределения бюджетных полномочий федеральных и региональных органов власти РФ на принципах фискального федерализма – тема исследования М.Е. Косова, директора Института юридического менеджмента НИУ «Высшая школа экономики» [2]. Релевантность введения фискального федерализма объясняется спецификой федеративного устройства и необходимостью принятия решения на местном уровне. Государственное устройство России приводит к проблемам распределения полномочий между Федеральным центром и субъектами РФ. К тому же часть регионов обладает объективно большими ресурсами, чем другие, что приводит к различному уровню экономического состояния. Поиск правильного решения в вопросах бюджетной политики приводит к необходимости разделения полномочий и финансов между федеральными и региональными властями. В 2021–2022 гг. фискальный федерализм оказался наиболее эффективным решением для борьбы с экономическими последствиями пандемии коронавируса. Во-первых, ситуация отличалась в разных регионах России, и органы государственной власти субъектов РФ принимали соответствующие меры на региональном уровне. Во-вторых, уже сложившаяся система распределения финансовой помощи и распределения полномочий позволила быстро реализовать стратегию по восстановлению экономики после кризиса [2, с. 226–228].

М.Е. Косов выделяет следующие принципы фискального федерализма в Российской Федерации: полномочия по системе расходов распределяются между органами власти всех уровней; органы власти обеспечиваются финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения наложенных функций; обеспечивается

горизонтальное и вертикальное выравнивание доходов на всех уровнях; для каждого уровня бюджетной системы применяются особые методы регулирования бюджетного процесса; все бюджеты обладают самостоятельностью и равноправием; финансовая помощь распределяется в зависимости с величиной налогового потенциала регионов; целевой характер финансовой помощи, отделение инвестиционной от текущей [2, с. 228].

Ответственность государственных органов федеративных государств за эффективность мер противодействия пандемии COVID-19. Этот вопрос находится в центре внимания Д. Кеннеди, докторанта кафедры политологии Университета Западного Онтарио (Канада), Э. Сэйерс, профессора политологии Университета Калгари (Канада) и К. Алькантара, профессора политологии Университета Западного Онтарио. Распределение ответственности органов государственной власти имеет решающее значение в условиях пандемии и других чрезвычайных ситуаций. Это особенно верно в странах, где особенность распределения полномочий между государственными органами не дает четкого представления о том, какой уровень государственной власти отвечает за выполнение конкретных функций, или где у власти на федеральном уровне и на уровне субъекта федерации находятся разные политические силы [3, p. 158–159].

Федеративное государственное устройство оказывает влияние на демократическую подотчетность государственного управления за счет усложнения системы государственной власти, а следовательно, и организационной четкости распределения властных полномочий между государственными органами разных уровней. Гражданам федеративного государства, таким образом, в некоторой степени затруднена способность оценивать эффективность государственного управления, полагают авторы [3, p. 159].

Высокая значимость проблемы пандемии COVID-19 объединила общество, понизила конфликты между властными группами. В условиях пристального внимания средств массовой информации к проблеме ответственности государственного управления выявляются существующие противоречия. Пандемия позволила проверить влияние федерализма на демократическую подотчетность государственных органов, поскольку граждане крайне мотивированы требовать от правительств ответственности

за неспособность предотвратить стремительное распространение вируса [3, p. 159].

В провинциях Канады в период COVID-19 наблюдалось широкое общественное одобрение таких мер, как закрытие школ и ресторанов, тестирование на выявление вируса, что играло важную роль в контроле над его распространением и борьбе с неизбежными второй и третьей волнами инфекций. В то же время отмечались значительные различия в уровне тестирования в разных провинциях, так как эта задача находилась в их ведении как субъектов федерации [3, p. 160].

Федеральные системы могут иметь сложное разделение предметной юрисдикции, финансовых ресурсов и нефинансовых активов. Это требует от граждан дополнительных когнитивных усилий для понимания особенности таких систем и определения субъекта ответственности. Возложение ответственности за реализацию функций государственного регулирования имеет политический контекст распределения полномочий между государственными органами разных уровней. При этом чрезвычайные условия диктуют необходимость создания инструментов, распределяющих ответственность в системе государственных органов. Многоступенчатая модель ответственности позволяет определить формы взаимодействия уровней власти и виды ответственности федерации и ее субъектов в борьбе с пандемией. Речь идет о коалиционном поведении и институциональной ответственности [3, p. 163–164].

Заключение

«Фактор федерализма» в изучении влияния пандемии COVID-19 на эффективность противодействия ей государствами имеет ограниченное аналитическое и описательное значение. Сравнительный анализ борьбы с пандемией в федеральных системах раскрывает лишь природу федерализма в конкретной стране в конкретный период [4, p. 4]. Государства, сохранившие разумный государственный контроль и эффективные механизмы координации органов власти на всех уровнях федерации в чрезвычайных условиях, оказались более эффективными перед лицом пандемии [1, с. 152].

Список литературы

1. Глигич-Золотарева М., Лукьянова Н. Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. – 2020. – Т. 25, № 3 (99). – С. 145–168.
2. Косов М.Е. Фискальный федерализм как ответная мера на кризис, вызванный пандемией коронавируса // Вестник экономической безопасности. – 2023. – № 1. – С. 226–230.
3. Kennedy J., Sayers A., Alcantara C. Does Federalism Prevent Democratic Accountability? Assigning Responsibility for Rates of COVID-19 Testing // Political Studies Review. – 2022. – Vol. 20, N. 1. – P. 158–165.
4. Steytler N. How Federations Combat COVID-19 // Comparative Federalism and COVID-19. Combating the Pandemic / ed. by N. Steytler. – 2022. – P. 1–11. – URL: <https://doi.org/10.4324/9781003166771>