

УДК 332.02

Регион: экономика и социология, 2021, № 1 (109), с. 3–46

**В.Е. Селиверстов, Н.А. Кравченко,
В.И. Клисторин, А.Т. Юсупова**

РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ И ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР В ПРОТИВОСТОЯНИИ ГЛОБАЛЬНЫМ УГРОЗАМ: ГОД БОРЬБЫ С ПАНДЕМИЕЙ КОРОНАВИРУСА

В статье рассматриваются предварительные итоги и уроки взаимодействия федерального центра и российских регионов в противодействии глобальным угрозам. Выявлена специфика Российской Федерации, выделяющая ее из ряда других государств в борьбе с COVID-19, рассмотрены как негативные, так и благоприятные факторы и условия. Показано, что Российская Федерация, несмотря на серьезность ситуации, в период первой волны COVID-19 продемонстрировала высокую устойчивость к развитию коронакризиса. В 2020 г. в федеративных отношениях центра и регионов наметились тенденции к децентрализации, однако перераспределение полномочий в регионы зачастую наталкивалось на низкое качество регионального управления. В контексте совместного противостояния глобальным угрозам показано, что в России необходимо найти компромисс между «конкурентным федерализмом» и «федерализмом сотрудничества». Связанные с пандемией рост цифровой экономики, расширение практики удаленного труда, использования телемедицины и т.д. приведут к усилению цифрового неравенства регионов России, увеличат асимметрию и конкуренцию между ними. Это потребует особых форм государственного регулирования и соответствующих ресурсов. В статье сделан вывод, что только резкий прорыв в экономике знаний способен в будущем обеспечить независимость России в борьбе с аналогичными глобальными угрозами (равно как и закрепление и усиление практики проактивного и эффективного государственного управления на всех уровнях: федеральном, региональном и местном).

Ключевые слова: глобальные угрозы; пандемия; коронавирус; COVID-19; коронакризис; федеративные отношения; взаимодействие центра и регионов; борьба с пандемией коронавируса в регионах; межбюджетные отношения; вызовы и угрозы

Для цитирования: *Селиверстов В.Е., Кравченко Н.А., Клиторин В.И., Юсупова А.Т.* Российские регионы и федеральный центр в противостоянии глобальным угрозам: год борьбы с пандемией коронавируса // Регион: экономика и социология. – 2021. – № 1 (109). – С. 3–46. DOI: 10.15372/REG20210101.

ПРОБЛЕМНАЯ СИТУАЦИЯ

В 2020 г. мир столкнулся с глобальной угрозой пандемии коронавируса, которая затронула практически все стороны функционирования экономики и жизнедеятельности общества. Произошел поистине тектонический сдвиг в развитии мира, и всем ясно, что этот мир уже никогда не вернется к прежним условиям существования. Это вызывает необходимость пересмотра базовых условий и принципов развития стран и их экономических и политических систем: конкуренция и/или взаимодействие, экономическая эффективность и/или социальная справедливость, самостоятельная политика государств и/или их подчинение общемировым законам и новой системе трансграничных взаимодействий, традиционная система организации и мотивации труда и/или широкое распространение удаленного труда и сетевых взаимодействий и т.д.

Пандемия коронавируса охватила все страны, ее масштабы и последствия распространения многообразны. Готовность конкретных государств противодействовать глобальной угрозе определялась их политической системой, экономическими возможностями, эффективностью системы государственного управления, уровнем и качеством системы здравоохранения, сложившимся менталитетом и культурой общества.

Показатели заболеваемости коронавирусом различны по группам стран (например, в странах Северо-Восточной Азии и в большинстве

стран Африканского континента они были существенно меньше, чем в странах Европы, Северной и Южной Америки). Но характерно, что даже смежные государства с примерно одинаковыми масштабами экономики и условиями развития демонстрировали разные уровни заболеваемости и смертности от COVID-19, и эти различия были не просто в десятки процентов, а достигали даже кратных величин. Например, удельные показатели заболеваемости коронавирусом в расчете на 1000 чел. населения во Франции были в 2,1 раза выше, чем в соседней Германии, а показатели смертности – выше в 3,1 раза. Еще большие различия наблюдались между Скандинавскими странами. Так, удельный уровень заболеваемости COVID-19 в Швеции был в 6,3 раза выше, чем в Финляндии, и в 4,2 раза выше, чем в Норвегии, удельный показатель смертности – выше в 9,4 и 10,1 раза соответственно (все данные – на середину декабря 2020 г.)¹. Такие различия в существенной мере определялись не столько экономическим потенциалом и мощностями и способностью систем здравоохранения этих государств, сколько принятой в них государственной политикой противодействия этой глобальной угрозе.

В каждой стране борьба с коронавирусом опиралась на четыре главные силы, способные противостоять пандемии: государственное управление на национальном и региональном уровнях; науку, способную быстро создавать новые лекарства, вакцины и средства защиты от коронавируса; высокотехнологичный фармацевтический бизнес, готовый к кратному масштабированию научных разработок; население и гражданское общество, адекватно реагирующее на ограничительные меры. Результативность и взаимодополнение этих сил различались по странам, и это было связано не только с объективными причинами (например, с уровнем развития биотехнологической и фармацевтической науки), но и с качеством принимаемых на различных уровнях управленческих решений и с используемыми моделями управления кризисными ситуациями.

Глобальность пандемии проявляется локально, территории внутри страны демонстрируют еще большие расхождения по уровню забо-

¹ URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Пандемия_COVID-19.

леваемости и последствиям распространения коронавируса. Здесь правомерно возникает вопрос: в какой мере тип государственного устройства отдельных стран (федеративное или унитарное) и определяемая им специфика взаимодействия центра и регионов могут влиять на успех борьбы с глобальными угрозами? Год борьбы с пандемией выявил опыт лучших национальных и региональных практик противостояния COVID-19, и теперь есть возможность сформулировать основные уроки этой борьбы.

В этом контексте Международная ассоциация центров исследований федерализма (International Association of Centers for Federal Studies, IACFS) выступила с инициативой реализации международного исследовательского проекта «Confronting the COVID-19 Pandemic: Federal Systems a Boon or Bane?» («Противодействие пандемии COVID-19: федеральные системы – благо или проклятье?»). Проект предусматривал проведение сравнительных исследований по 22 странам мира с федеративным государственным устройством (включая Российскую Федерацию) с целью выявления лучших практик борьбы с глобальными угрозами на примере решения проблем с пандемией коронавируса с акцентом на взаимодействие в этих вопросах федерального правительства, правительств регионов, крупных городов и муниципалитетов. Результаты исследования должны быть обобщены в большой международной монографии, которую предполагается издать в первой половине 2021 г. под эгидой IACFS.

Коллективным членом IACFS является Институт экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН, который взял на себя обязательства подготовить раздел в эту монографию, где описан опыт реализации федеративных отношений в России в борьбе с пандемией коронавируса и с возникшими в связи с этим экономическими, правовыми, организационными и медико-санитарными проблемами². В этой работе использовались результаты исследований по плану НИР ИЭОПП СО РАН, посвященных экономи-

² В подготовке раздела по России в коллективную монографию IACFS помимо авторов настоящей статьи участвовал также профессор, д.ю.н., к.э.н. И.В. Лексин (МГУ).

ческим и управленческим аспектам борьбы с пандемией коронавируса в Российской Федерации и ее регионах.

Целями настоящей статьи, связанной с этими разработками, являются

- определение специфики Российской Федерации как объекта распространения пандемии коронавируса, отличающей РФ от других государств;
- анализ, систематизация, обобщение и оценка мер по борьбе с коронавирусной инфекцией на федеральном, региональном и местном уровнях и направлений взаимодействия различных ветвей власти по этим вопросам;
- формулирование основных выводов проведенного исследования и уроков, извлеченных из первого года борьбы с COVID-19 в России и ее регионах.

Основные выводы в статье представлены применительно к первой волне коронавируса, хотя ряд из них учитывают и предварительные итоги начала второй волны. При этом авторы не ставили цель детально рассмотреть географию распространения коронавируса, а также смертность от него в субъектах Федерации и городах. Во-первых, это предмет самостоятельного исследования. Во-вторых, такое исследование возможно только после появления официальных данных об общей смертности по России и ее регионам в 2020 г., которые позволят более обоснованно говорить о людских потерях от пандемии. По оценке экспертов, существующая методика, по которой Роспотребнадзор измеряет показатели заболеваемости COVID-19 и смертности от него по субъектам Федерации, не вполне корректно отражает истинное положение дел с распространением пандемии. Не случайно в последнее время в оценке смертности от коронавируса стала использоваться также методика Росстата. Поэтому все представленные результаты можно рассматривать как предварительные, и они будут уточняться по мере завершения второй волны коронавируса и проведения массовой вакцинации населения.

ПАНДЕМИЯ КОРОНАВИРУСА В РОССИИ: СПЕЦИФИКА И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Тема различных аспектов борьбы с коронавирусом заслуженно вызывает большой научный и общественный интерес. Экономические и географические аспекты развития пандемии COVID-19 стали предметом многочисленных исследований [5; 7–9; 13; 14]. В то же время практически отсутствуют работы, связанные с российскими особенностями взаимодействия центра и регионов в борьбе с новой глобальной угрозой.

Вначале отметим особенности, которые существенно выделяют Россию из ряда других федеративных государств в борьбе с пандемией коронавируса:

- кризисное состояние экономики России в предпандемийный период. Так, за семь прошедших лет стагнации (с 2013 по 2019 г.) ВВП на душу населения увеличился всего на 3%. Как отмечает академик А.Г. Аганбегян ([1]), если сравнить 2019 г. с 2013 г., когда экономика России была на пике восстановительного роста, то произошло сокращение валового накопления основного капитала на 5,5%, расходов на НИОКР, образование и здравоохранение – на 6%, экспорта и импорта – на 20–25%, реальных доходов населения – на 10,4%, конечного потребления домашних хозяйств – на 1,5%. При этом потребительские цены в период стагнации возросли на 55%, что привело к увеличению численности бедных. Отток капитала из России, который идет уже 13-й год, суммарно составил около 800 млрд долл. США. Подтвержденный статистикой отток капитала из страны за восемь месяцев 2020 г. превысил 35 млрд долл., в то время как за весь 2019 г. этот отток составил менее 24 млрд;
- санкционные ограничения западных стран по отношению к России, которые были введены в 2014 г. после вхождения Крыма в состав РФ. Санкции были направлены на сворачивание контактов и сотрудничества с Россией в различных сферах, они касались как конкретных лиц, так и были применены к ряду российских компаний;

- нефтяные шоки 2020 г., когда произошло более чем двукратное сокращение цен на нефть. По оценке РБК, нефтегазовые доходы в широком понимании в 2019 г. составили больше трети всех доходов российской бюджетной системы (федерального бюджета, бюджетов регионов и социальных фондов). Безусловно, катастрофическое снижение цен на нефть существенно сказалось на бюджете России;
- низкое качество государственного управления на национальном и субфедеральном уровнях в сочетании с высоким уровнем коррупции;
- существенная поляризация субъектов Федерации по уровням экономического и социального развития (в том числе сильная дифференциация субъектов РФ по масштабам и качеству оказания медицинских услуг – в среднем трехкратная);
- расположение значительной территории на границе с Китаем – страной происхождения коронавируса.

Очевидно, что все это усугубляло угрозы, связанные с распространением COVID-19 в России, и его последствия. Но с другой стороны, имелись и благоприятные факторы и условия:

- большой объем накопленных в прошлый период золотовалютных резервов страны и Фонда национального благосостояния. Так, на 01.10.2020 г. Фонд национального благосостояния составил 125,6 млрд долл. США, международные золотовалютные резервы Банка России – 583,4 млрд долл. (34,3% ВВП РФ в 2019 г., текущие цены). При этом у России очень низкий внутренний долг (менее 15% ВВП);
- колоссальные пространства Российской Федерации в сочетании с низкой мобильностью населения, что создавало естественные барьеры для распространения коронавируса;
- не полностью разрушенная с советских времен система массового здравоохранения.

Все это дополнялось тем, что на управление кризисной ситуацией в стране в 2020 г. прямо и косвенно влияла политическая специфика современной России:

- чрезмерно централизованная система государственной власти с доминированием президентской ветви власти. Президентская властная вертикаль поддерживалась наличием полномочных представителей Президента РФ и их аппарата в созданных в 2002 г. восьми федеральных округах;
- слабость политической конкуренции и доминирование партии власти («Единая Россия») в законодательных и исполнительных органах национального и субфедерального уровней. Так, из 85 губернаторов только семь представляют партии системной оппозиции, два губернатора избирались как независимые кандидаты, 20 – формально были беспартийными, но они выдвигались или были поддержаны партией власти. То есть «Единая Россия» как правящая партия обеспечила себе влияние на 90% российских губернаторов;
- планировавшееся на середину 2020 г. голосование по поправкам в Конституцию (в том числе по новому сроку пребывания Президента РФ у власти).

С точки зрения влияния на пандемию COVID-19 отмеченные особенности Российской Федерации действовали разнонаправленно. Для целей дальнейшего анализа констатируем лишь, что Россия как объект распространения новой глобальной угрозы – это асимметричная федерация с чрезвычайно централизованной системой государственного управления и с низким ее качеством. *В этих условиях были ожидаемы серьезные риски бурного и неконтролируемого развития пандемии коронавируса в стране.* Но, к счастью, подобные ожидания не оправдались. Как показал наш анализ и исследования других авторов, Российская Федерация, несмотря на серьезность ситуации, в период первой волны COVID-19 продемонстрировала достаточно высокую устойчивость к развитию коронакризиса.

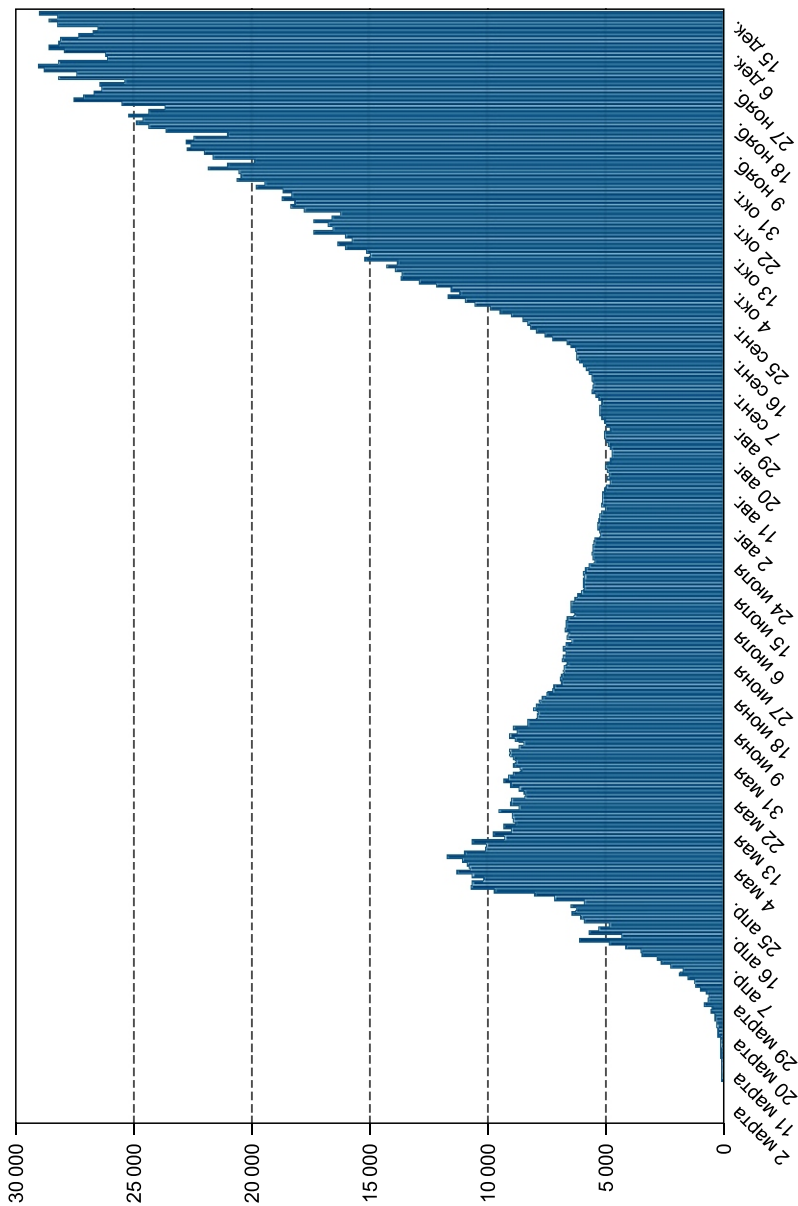
Кратко охарактеризуем масштабы и особенности пандемии коронавируса в России.

1. Первые два случая заболевания COVID-19 на территории России китайских граждан были зарегистрированы 31 января 2020 г.

в Сибири (в Тюмени и Чите). 2 марта 2020 г. был зафиксирован первый случай появления коронавируса в Москве. То есть пандемия пришла в Россию позднее на один-два месяца, чем во многие другие страны. Это связано с тем, что власти быстро закрыли границу с Китаем (с 31 января 2020 г.) и позже – с другими странами. Это позволило выиграть время и создать минимально необходимые условия для приема больных как в Москве, так и в регионах.

2. В первой фазе развития коронавируса пик заболеваемости был достигнут 11 мая 2020 г. (11,6 тыс. чел. в день), а смертности – 29 мая (213 чел.). В среднем количество смертей колебалось в диапазоне от 100 до 200 чел. в день. В летний период (до конца августа) заболеваемость снижалась, а потом начала медленно расти. В результате с конца сентября – начала октября фактически оформилась вторая волна коронавируса (хотя власти убеждали, что это лишь сезонная вспышка), и уже в середине октября пиковые суточные значения заболеваемости и смертности превзошли показатели мая (см. рисунок). К середине декабря страна вышла уже на 28–29 тыс. заболевших в сутки с существенным увеличением суточных показателей смертности (500–600 чел.). На период окончания наших наблюдений (20 декабря 2020 г.) в России было зарегистрировано 2,8 млн больных коронавирусом (четвертое место в мире), из них выздоровели 2,3 млн чел. (т.е. 82%), умерли 50,8 тыс. чел. (все данные получены по методике Роспотребнадзора).

3. В России наблюдаются относительно низкие по сравнению с другими странами уровни смертности от коронавируса (число смертей к числу зараженных составляет около 1,8%, а к численности населения – 0,035%), по этим значениям Россия входит во вторую десятку стран мира. Ряд экспертов полагают, что это связано с регулярными прививками российских граждан вакциной от туберкулеза, которая укрепляет иммунную систему в борьбе с коронавирусом. Однако большинство специалистов связывают это с тем, что оценка смертности от коронавируса в России осуществляется по методике Роспотребнадзора, по которой учитываются только непосредственные смерти от данного заболевания, но не включаются смерти от



Число заболевших коронавирусом в России по дням, чел.

Источник: <https://www.kommersant.ru/doc/4522230>

других заболеваний, спровоцированных коронавирусом³. У значительного количества заразившихся COVID-19 болезнь протекает бессимптомно и без особого врачебного вмешательства.

4. В борьбе с коронавирусом Россия в существенной степени полагалась на собственные научные разработки и опиралась на российские высокотехнологичные компании. Так, страна стала одним из мировых лидеров по количеству проведенных тестов на коронавирус (около 83 млн на середину декабря). В середине августа по ускоренной схеме была зарегистрирована первая в мире двухкомпонентная векторная вакцина против COVID-19 («Спутник-V»). После этого началась третья массовая стадия ее клинических испытаний, а в декабре – вакцинация уязвимых групп населения (врачи, педагоги и т.д.). Предполагалось, что до конца 2020 г. будет произведено около 2 млн упаковок этой вакцины. Вторая вакцина («ЭпиВакКорона»), разработанная новосибирским Государственным научным центром вирусологии и биотехнологии «Вектор», была зарегистрирована 14 октября 2020 г. В декабре также началась вакцинация населения этой вакциной в различных регионах (но в меньших объемах, чем «Спутником-V»). На очереди регистрация третьей вакцины (разработка Федерального научного центра исследований и разработки иммунобиологических препаратов им. М.П. Чумакова). По информации Роспотребнадзора, всего в стране разрабатывается 26 вариантов вакцин от коронавируса в 17 научных центрах.

Отметим некоторые региональные особенности развития пандемии коронавируса в Российской Федерации.

1. В российских регионах эпидемия наступила в среднем на две-три недели позже, чем в Москве. Именно столичная заболеваемость в первые два месяца в существенной степени определяла общую

³ В конце декабря 2020 г. вице-премьер Правительства России Т.А. Голикова подтвердила, что согласно информации Росстата за ноябрь, в России из-за коронавируса как основной причины умер 70 921 человек, а еще в 45 109 случаях коронавирус ускорил смерть пациента. То есть удельные показатели смертности от COVID-19 оказываются уже вдвое выше и находятся на уровне показателей США и ведущих европейских стран.

картину заражения коронавирусом в России. Значительные финансовые и материальные ресурсы, выделенные на борьбу с болезнью в Москве столичными и федеральными властями, более высокий уровень развития здесь медицины (в том числе высокотехнологичной), а также образцовая деятельность столичного правительства в борьбе с пандемией позволили направить развитие ситуации с коронавирусом в управляемое русло. Этот начальный период остальные регионы использовали для экстренной подготовки к ожидаемому всплеску количества заболевших COVID-19. Начиная с 20-х чисел мая число заболевших в остальной части России превысило московские показатели, и уже остальные регионы стали определять динамику развития коронавируса в России.

2. Наблюдается сильная дифференциация субъектов Федерации по заболеваемости коронавирусом [3; 9]. С одной стороны, от пандемии коронавируса в наибольшей степени пострадали регионы с высокой концентрацией и интенсивным перемещением населения, в том числе крупнейшие города, регионы Северного Кавказа и северные районы с преобладанием вахтового метода работы. С другой стороны, на уровень заболеваемости оказала влияние отраслевая специфика регионов и городов: так, наиболее уязвимыми оказались территории с высокой концентрацией сферы услуг.

3. Анализируя данные по территориальным особенностям заболеваемости коронавирусом, следует иметь в виду, что эти показатели напрямую коррелируют с мощностями тест-лабораторий в регионах. При их недостатке объективно будет фиксироваться меньший уровень заболеваемости коронавирусом на тех или иных территориях. Поэтому, повторяем, обоснованный анализ пространственной специфики распространения и последствий пандемии COVID-19 можно будет сделать лишь при получении информации о превышении общей смертности в регионах в 2020 г. по сравнению с предыдущими годами (понятно, что экспертным путем нужно будет вычленить влияние коронавируса на эту динамику).

Таковы исходные условия, общий фон для оценки возможности управлять развитием пандемии коронавируса в России на националь-

ном, региональном и местном уровнях. Рассмотрим эти процессы более подробно.

РАЗВЕРТЫВАНИЕ В РОССИИ МЕР ПО БОРЬБЕ С ПАНДЕМИЕЙ КОРОНАВИРУСА

Беспрецедентный кризис, связанный с распространением пандемии COVID-19, вызвал изменения в организации деятельности государственной власти и управления в России, прежде всего во взаимоотношениях и функциях различных уровней федеративного устройства: центрального, регионального и местного.

Управление кризисной ситуацией в стране в связи с распространением пандемии коронавируса опиралось на нормативно-правовую базу, созданную ранее. Она была, в частности, отражена в Федеральном законе № 68-ФЗ от 21 декабря 1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в котором описывались в том числе особенности введения режимов чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации. В 2011 г. поправкой в данный закон была зафиксирована возможность введения в регионах режима усиленной готовности.

Хотя с начала 2000-х годов федерализм в России отличался тенденцией к централизации [6; 16], пандемический кризис в определенной мере изменил распределение полномочий между центром и регионами. Указом Президента РФ № 239 разработка и внедрение комплекса ограничительных и других мер, направленных на борьбу с коронакризисом и на обеспечение здоровья населения, а также на поддержание экономической деятельности, начиная с апреля 2020 г. были поручены высшим должностным лицам регионов России под их личную ответственность. Несмотря на правильность такого решения, это создало в субъектах Федерации серьезные экономические проблемы. Меры по борьбе с эпидемией и по поддержке пострадавших групп населения и бизнеса принимались исходя не столько из оценки остроты проблем, сколько из имеющихся ресурсов. Конечно, федеральное правительство выделяло регионам на эти цели дополнительные ресурсы, но значительная часть затрат шла из региональных бюджетов.

В то же время Президент РФ В.В. Путин сохранил за собой и правительством страны жесткий контроль за деятельностью региональных властей. В этом были задействованы полномочные представители Президента РФ в восьми федеральных округах и их аппарат. При передаче в субъекты Федерации полномочий по управлению ситуацией с коронавирусом федеральное правительство осуществляло определенное руководство этими действиями, например на основе разработки типовых рекомендаций для руководства регионов, критериев смены ограничительных мер на более мягкие и т.д.

На этапах развертывания мер по борьбе с пандемией COVID-19 изменились роль и значимость ряда федеральных структур. Так, на первый план вышли Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) и ее управления по субъектам Федерации. Именно здесь концентрировалась и анализировалась вся оперативная информация по распространению пандемии, готовились решения и рекомендации для других федеральных органов исполнительной власти.

Значительный вклад в борьбу с коронавирусом внесло Министерство обороны РФ. Так, в кратчайшие сроки (в среднем за два месяца) в различных регионах страны для больных COVID-19 было построено 30 стационарных госпиталей, которые были оснащены современной аппаратурой и укомплектованы штатом специалистов. В некоторых особо неблагоприятных субъектах Федерации (Республика Дагестан, Забайкальский край и др.) были развернуты полевые военные госпитали для борьбы с коронавирусом, военные структуры осуществляли санитарную обработку ряда наиболее зараженных территорий.

Во всей сложной и внутренне взаимосвязанной системе мер по управлению ситуацией с пандемией COVID-19 в целом по стране и в ее регионах следует отметить роль российского президента. В.В. Путин, особенно на первых этапах, взял на себя инициативу управления ситуацией и постоянного общения с федеральными и региональными органами власти. В апреле-мае 2020 г. в формате видеоконференции он практически еженедельно проводил совещания с губернаторами, транслировавшиеся по телевидению.

Существенно, что в России, в отличие от других стран, борьба с пандемией коронавируса не была сопряжена с межпартийной борьбой. Вся системная оппозиция целиком поддерживала Президента РФ и российское правительство в принимаемых ими мерах. Несистемная оппозиция также не считала целесообразным играть на трудностях с пандемией. Все это закреплялось в процессе борьбы с пандемией жесткой дисциплиной в партии власти («Единая Россия»), к которой принадлежит большая часть губернаторского корпуса.

ДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА

Помимо ограничительных мер, препятствующих проникновению коронавируса в Россию, включающих закрытие границ с Китаем и позже с другими странами, отмену большинства авиарейсов и приостановку железнодорожного сообщения и т.д., действия федерального правительства в России в борьбе с пандемией коронавируса и ее последствиями свелись к трем основным направлениям: мониторингу ситуации и информированию населения; администрированию и координации деятельности; планированию и разработке общих принципов ограничительных мер, инструментов поддержки, снижения ограничений и финансированию предлагаемых мер.

Мониторинг и информирование. В условиях неуправляемой неопределенности «эпидемия паники» намного страшнее эпидемии вируса. Нарастающий поток спонтанной и непроверенной информации о развитии заболевания и его распространении (особенно в условиях самоизоляции) способствует усилению напряжения и фрустрации в обществе. Поэтому на федеральном уровне в России довольно быстро были введены штрафы за фейковые сообщения о распространении пандемии COVID-19 (правда, массово они не применялись). В середине марта 2020 г. был организован Государственный центр по информированию граждан о ситуации с коронавирусом, который создал официальный интернет-ресурс для населения по этим вопросам (<https://стопкоронавирус.рф>). Он предоставляет в режиме текущего времени данные о ситуации в России и во всех субъектах Федерации (число заболевших, выздоровевших, умерших), о мерах под-

держки на федеральном и региональном уровнях и другую оперативную информацию. Кроме правительственных источников, доступно множество других⁴.

Администрирование и координация. За период со 2 апреля по 30 мая 2020 г. Президентом РФ было издано три указа (№ 239, № 294, № 316), предоставляющих высшим должностным лицам субъектов РФ расширенные полномочия по принятию мер, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории соответствующего субъекта РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.

На федеральном уровне было создано несколько структур, которые должны разрабатывать и осуществлять меры по борьбе с коронавирусом и по поддержке экономики, а также координировать деятельность множества ведомств и служб федерального и регионального уровней. 27 января 2020 г. был создан *Оперативный штаб по взаимодействию профильных органов исполнительной власти* для выработки мер по предупреждению завоза новой коронавирусной инфекции на территорию Российской Федерации и ее распространения. 5 марта 2020 г. была сформирована *Правительственная комиссия по повышению устойчивости развития российской экономики*. 14 марта 2020 г. создан *Координационный совет по борьбе с коронавирусом*. 15 марта 2020 г. распоряжением Президента РФ была образована *Рабочая группа Государственного совета по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции*, ориентированная на взаимодействие с главами субъектов Федерации.

Администрирование и координация затрагивали систему снятия ограничений, связанных с первой волной коронавируса. 11 мая 2020 г. завершился период нерабочих дней, которые были введены по всей стране с 28 марта. Федеральное правительство объявило о трехэтапном плане ослабления ограничений, предоставив губернаторам право

⁴ Например, крупнейшая российская интернет-компания Yandex предоставляет оперативную информацию не только на основе первичных данных, но и используя различные индексы, созданные с помощью цифровых технологий, в том числе индекс самоизоляции для городов России и крупнейших городов мира (URL: <https://yandex.ru/covid19>).

самостоятельно решать, когда и как отменять ограничения, однако при этом должны соблюдаться федеральные санитарные нормы⁵.

Планирование и поддержка. Важнейшими результатами работы названных выше правительственной комиссии и координирующих органов следует считать разработку *Плана первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции* (утвержден Правительством РФ 17 марта 2020 г.), за которым последовал *План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции* (утвержден 20 апреля 2020 г.).

За несколько недель апреля и мая 2020 г. правительство анонсировало три пакета мер борьбы с пандемией и поддержки экономики и населения.

Первый включал кредитные каникулы для малого и среднего бизнеса и граждан, финансовую поддержку пострадавшим отраслям, программу льготного кредитования под выплату заработной платы. Наиболее значимой мерой стало снижение ставок социальных страховых платежей с 30 до 15% для малого и среднего бизнеса. Общий объем пакета оценивался в 0,3–0,4% ВВП. Получить поддержку как со стороны бюджета, так и со стороны банковской системы удалось менее 10% предпринимателей, что повлияло на решение правительства быстро представить второй пакет. Он включал поддержку системообразующих предприятий, поддержку региональных бюджетов, дополнительные выплаты медицинским работникам. С учетом предоставленных государственных гарантий величина второго пакета составила примерно 1% ВВП.

Оба пакета вызвали критику из-за своих скромных размеров, а также из-за ориентации на поддержку предприятий, а не граждан

⁵ На первом этапе открытия люди смогут гулять и заниматься спортом на свежем воздухе, вновь начнут работать небольшие магазины и учреждения сферы услуг. На втором этапе открываются школы, крупные магазины и предприятия сферы услуг. На третьем этапе открываются парки, отели, рестораны и все магазины. Критерии отмены ограничений в определенных регионах включают уровень инфицирования, доступность больничных коек и возможности тестирования.

и отсутствия прямых выплат населению. Третий пакет поддержки был больше, его стоимость составляла около 800–900 млрд руб., и главной его особенностью было включение прямых выплат населению: семьям с детьми, людям, лишившимся работы в результате остановки предприятий, и другим социально уязвимым группам населения.

План преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции определил позицию федерального правительства по направлениям и формам поддержки экономики и населения. Этот план обновляется (последняя версия датируется 8 октября 2020 г.), но основные его направления остались неизменными, главным образом пролонгировалось действие мер поддержки. Вследствие роста количества предприятий и численности граждан, которые лишились источников дохода в результате кризиса⁶, были приняты решения об увеличении объема поддержки. По словам министра финансов А.Г. Силуанова, величина поддержки экономики в 2020–2021 гг. должна составить около 9% ВВП⁷.

Федеральная помощь включает поддержку: 1) организаций здравоохранения; сюда же входят приобретение медицинского оборудования и лекарственных препаратов, строительство госпиталей; 2) медицинского и фармацевтического производств; 3) малого бизнеса в наиболее пострадавших отраслях, а также системообразующих предприятий; 4) населения (семей с детьми, безработных, самозанятых); 5) региональных бюджетов и др. Формы поддержки направлены на облегчение компаниям доступа к кредитам и гарантиям, на сокращение расходов бизнеса (налоги, выплаты по кредитам и займам, страховые платежи, аренда и т.д.), на снижение административной нагрузки и сокращение непроизводительных расходов бизнеса, на ослабление финансового бремени для заемщиков, а также на прямые выплаты работникам пострадавших отраслей и семьям с детьми.

⁶ По данным плана, в апреле 2020 г. кризисом, связанным с пандемией коронавируса, в России были затронуты 5,3 млн чел., из них 3,3 млн – в сфере малого и среднего предпринимательства. В октябре 2020 г. пострадали уже 6,7 млн чел., из них 5,3 млн – в сфере малого и среднего предпринимательства.

⁷ См. интервью А.Г. Силуанова Информационному агентству ТАСС 25.10.2020 (URL: <https://tass.ru/ekonomika/9816805>).

Следует отметить, что ряд мер федеральной поддержки на практике оказывались не столь эффективными. Так, поддержка предприятий малого и среднего бизнеса, пострадавших от пандемии, зачастую была оговорена такими условиями, которые фактически отсекали от нее значительное число предприятий⁸. В некоторых случаях позже часть подобных ограничений снималась.

23 сентября 2020 г. Правительством РФ был утвержден *Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в ней*, направленный на восстановление занятости и платежеспособного спроса, поддержку предпринимательства, запуск нового инвестиционного цикла и улучшение делового климата, а также на ускорение технологического развития экономики, увеличение экспорта и поддержку импортозамещения. План рассчитан на период до конца 2021 г. и разделен на три этапа: этап адаптации, этап восстановления и этап активного роста экономики и доходов населения. В соответствии с этим планом к концу 2021 г. рост ВВП составит не менее 3% в год, а уровень безработицы должен быть ниже 5%. Стоимость 500 конкретных мероприятий плана превышает 6,4 трлн руб., но из них более 4 трлн уже потрачено (план объединяет как уже реализованные «антикризисные пакеты» апреля – июня 2020 г., так и новые цели развития до 2021 г.). Одновременно разрабатывается проект *Единого плана достижения национальных целей до 2030 года*.

Важным направлением деятельности федерального центра в борьбе с COVID-19 в первые месяцы стало сокращение дефицита средств защиты, оборудования, медикаментов. В результате, например, если в начале 2020 г. отечественной промышленностью в месяц выпускалось 60–70 единиц аппаратов искусственной вентиляции легких, то уже в апреле – больше 800, а в мае – 2,5 тыс. Производство защитных масок за период пандемии увеличилось более чем в 20 раз. Фактически с нуля было развернуто массовое производство целого ряда

⁸ URL: http://ngtpp.ru/wp-content/uploads/2020/04/Prilozhenie_ITOGI-BBS-1-93-19160-v1.pdf.

лекарственных препаратов, востребованных при лечении коронавирусной инфекции.

Только за март-апрель 2020 г. выпуск российских тест-систем обнаружения коронавируса увеличился в 9 раз. На середину октября в стране использовалось 200 тест-систем для диагностики коронавируса и антител, в том числе более 80 систем – это отечественные разработки. В результате Россия входит в число мировых лидеров по охвату тестами на коронавирус (на 22 декабря 2020 г. было сделано 86,7 млн тестов)⁹. Это четвертое место в мире после США, Индии и Китая. По удельным показателям тестирования на 1 тыс. населения страна также занимает лидирующие позиции.

Если до начала пандемии в России имелось 52 тыс. взрослых и детских инфекционных коек, то к середине октября 2020 г. коечный фонд для борьбы с COVID-19 в РФ составил почти 200 тыс. единиц, т.е. произошло его увеличение в 4 раза.

Таким образом, в целом следует оценить положительно общую направленность действий федерального правительства в борьбе с пандемией коронавируса, а также оперативность принятия упреждающих решений. Однако многие эксперты [2] сходятся на том, что объем выделяемых ресурсов мог быть существенно бóльшим. Это позволяли накопленные золотовалютные резервы страны и имеющийся Фонд национального благосостояния. Оценки МВФ также показывают, что Россия относится к числу аутсайдеров среди стран G20 по удельным объемам финансовой поддержки в условиях пандемии¹⁰.

Тем не менее мы считаем, что действия федерального центра в целом были адекватны условиям кризисной обстановки, реакция властей на возникающие проблемы и на изменение условий в некоторых случаях запаздывала или поддержка осуществлялась в меньших размерах, но усилия по решению проблем предпринимались в нужном направлении.

⁹ URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Тестирование_на_коронавирусную_инфекцию_COVID-19.

¹⁰ См.: *IMF*. 2020. Policy-Responses to COVID-19. Russian Federation. – URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#>.

ДЕЙСТВИЯ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Децентрализация принятия решений в условиях кризиса вызвана необходимостью учета сильной дифференциации российских регионов как по уровню социально-экономического развития, так и по обеспеченности материальными и нематериальными ресурсами. Как подчеркивают эксперты [17], такая ситуация часто возникает в условиях неуправляемых кризисов, таких как COVID-19, когда центр пытается переложить расходы и ответственность за использование жестких или непопулярных мер на региональные власти.

Как отмечалось выше, задача поиска компромиссов между необходимостью сохранить здоровье населения, мерами по борьбе с коронавирусом и поддержанием экономической деятельности на определенном этапе развития ситуации была передана правительствам российских регионов. Именно губернаторы, а не президент, стали принимать решения об остановках деятельности компаний и мерах по ограничению мобильности людей.

Регионы активно включились в борьбу с пандемией, и только за март 2020 г. главы регионов издали более 1 тыс. нормативно-правовых актов, содержащих требования ограничений различной степени строгости. Скорость реакции региональных правительств в большей степени зависела не от особенностей эпидемиологической обстановки в регионе, а от заявлений центрального правительства. В России, в отличие от многих других стран, не было объявлено чрезвычайное положение на уровне страны в целом. Большая часть регионов (45 субъектов РФ) ввели режим повышенной готовности, остальные регионы вводили разные варианты режима ограничений, оперативно реагируя на вспышки заболеваемости¹¹.

Эксперты фонда «Петербургская политика»¹² разделили субъекты Федерации на три группы по степени жесткости ограничений (индексу «вирусного суверенитета»). Наиболее жесткие ограничения были приняты в 14 регионах, 33 субъекта РФ отнесены к регионам со

¹¹ URL: <http://base.garant.ru/77398959/>.

¹² См.: *Рейтинг* Фонда «Петербургская политика» за август 2020 года. – URL: <https://davydov.in/politics/rejting-fonda-peterburgskaya-politika-za-avgust-2020-goda/>.

средним уровнем жесткости ограничительных мер, и 36 субъектов ввели относительно мягкие ограничения.

Самые жесткие меры были приняты в Москве, в том числе использовались цифровые QR-коды для контроля движения граждан. «Цифровые пропуска» ввели и некоторые другие субъекты Федерации, но позднее отказались от этой практики. В ряде регионов ввели контроль за приезжающими из Москвы, Санкт-Петербурга и других крупных городов. Многие регионы пытались ввести жесткий контроль на дорогах (например, Нижний Новгород), а Чеченская Республика и Республика Крым вначале полностью закрыли въезд на свою территорию, но затем несколько ослабили эти ограничения¹³.

С 12 мая 2020 г. в России был отменен режим нерабочих дней с сохранением заработной платы, объявленный Президентом РФ В.В. Путиным в конце марта. Но когда начинать снимать конкретные введенные в связи с эпидемией ограничения, должны были решать главы регионов, которые их и вводили. С мая 2020 г. регионы России приступили к ослаблению карантинных ограничений, это произошло почти сразу после того, как число заболевших достигло пика. В Москве большинство ограничений было значительно ослаблено или отменено уже в июне, однако в других регионах России ограничения сохранялись дольше и заметно уменьшились к началу учебного года.

Меры региональных правительств по борьбе с пандемией привели не только к постепенному снижению числа заболевших, но и к резкому сжатию спроса и падению доходов населения, к сворачиванию значительной части сектора услуг и практически полному сокращению деятельности ряда отраслей (пассажирские перевозки, туризм, гостиничный и ресторанный бизнес и др.). Наиболее разрушительными ограничительные меры правительств оказались для сферы услуг, малого и среднего бизнеса.

Упомянутый выше принятый центральным правительством План действий по преодолению коронакризиса выстраивал систему под-

¹³ Действия главы Чеченской Республики Р.А. Кадырова по полному закрытию границ региона встретили критику со стороны премьер-министра РФ М.В. Мишустина, который предупредил чеченского руководителя о недопустимости путать региональные полномочия с федеральными.

держки отраслей, населения и регионов. Все 85 субъектов Федерации ввели экономические меры поддержки бизнеса на своей территории: 84 региона – неналоговые меры (снижение арендных ставок, субсидии и др.), 80 – еще и налоговые (снижение ставок, отсрочки и др.). Всего, по оценкам, в регионах было использовано 839 экономических мер (45% – налоговые, 55% – неналоговые). Наиболее часто применяются налоговые льготы, отсрочка по арендной плате для малого бизнеса и компаний из пострадавших отраслей, субсидии для малого и среднего бизнеса.

По данным рэнкинга Национального рейтингового агентства¹⁴, наибольший пакет мер поддержки бизнеса, пострадавшего от пандемии, приняли г. Москва, Республика Бурятия, Республика Крым, Пермский край, Чукотский автономный округ, Тульская, Иркутская и Челябинская области. Поддержка со стороны местных властей может снизить уровень падения экономик регионов, но в настоящее время она отрицательно повлияла на многие региональные бюджеты (см. таблицу). Негативное влияние на экономику регионов оказали ограничительные меры в сочетании с региональными особенностями, а не само распространение коронавируса.

Таким образом, в названных регионах поиск баланса между экономическим благополучием и здоровьем жителей был вполне ожидаемо смещен в сторону экономического благополучия. Определенным подтверждением этого может быть и величина безвозмездной помощи упомянутым регионам за счет федерального бюджета¹⁵. Безусловно, вопрос о связи между обозначенными мерами поддержки и их эффективностью остается открытым. Как показывают данные опросов (в том числе опроса, проведенного авторами статьи в мае 2020 г.), меры поддержки были доступны далеко не всем нуждающимся.

Главы регионов в основном положительно оценивали инициативы федерального правительства по децентрализации. Например, в ин-

¹⁴ См.: *Между Сциллой и Харибдой: как российские регионы справляются с экономическими последствиями пандемии.* – URL: <https://www.investinregions.ru/analytics/a/materials-71332/>.

¹⁵ См.: *Рейтинг* Фонда «Петербургская политика» за август 2020 года. – URL: <https://davydov.in/politics/rejting-fonda-peterburgskaya-politika-za-avgust-2020-goda/>.

Финансовое состояние регионов с максимальной поддержкой бизнеса

Регион	Дефицит/профицит бюджета, млн руб., 01.07.2020	Дефицит/профицит по отн. к доходам бюджета, %	Доля безвозмездной федеральной помощи в расходах бюджета, %
г. Москва	-160 029	-13,5	2
Челябинская обл.	-10 303	-10,3	21
Иркутская обл.	-8 597	-8,5	18
Тульская обл.	-3 091	-7,0	19
Пермский край	-2 311	-2,8	22
Республика Бурятия	-1 037	-2,6	58
Республика Крым	2 005	2,2	71
Чукотский АО	3 287	13,5	44

Источники: <https://www.investinregions.ru/analytics/a/materials-71332/> ; <https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2020/defitsit-byudzheta>) ; <https://davydov.in/politics/rejting-fonda-peterburgskaya-politika-za-avgust-2020-goda/> .

тервью, которое дал губернатор Новосибирской области А.А. Травников авторам настоящей статьи¹⁶, он отмечал: «С позиций российского федерализма в этом году удалось обеспечить хороший баланс и компромисс между централизацией и самостоятельностью субъектов Федерации. К этому мы шли планомерно последние три-четыре года, и сейчас взаимоотношения между федеральным центром и регионами кардинально меняются, в том числе и в области межбюджетных отношений. Уже третий год подряд мы входим в новый бюджетный цикл, зная заранее на 90% объемы трансфертов из федерального бюджета, раньше об этом и мечтать не могли. Стали активно развиваться новые площадки для диалога “центр – регионы”, и самая известная из них – это Государственный совет. ...В части

¹⁶ Предполагается, что материалы этого развернутого интервью будут использованы в новой статье авторов данной работы, в которой будет рассмотрен опыт Новосибирской области как case-study борьбы с пандемией на региональном уровне.

борьбы с пандемией коронавируса мы ориентировались на некоторые рекомендации и “шаблоны”, задаваемые сверху, с другой [стороны], принимали собственные управленческие решения».

Однако существуют и более радикальные мнения об изменениях в системе регионального управления в России под воздействием коронакризиса, отражающие асимметрию отношений «центр – регионы»: «Это вертикаль без обязательств, которая работает в основном в одну сторону – много забирает, но мало что дает взамен» [10]. Эксперты [4; 12] подчеркивают, что последствия передачи полномочий и ответственности за борьбу с коронавирусом на уровень регионов в условиях недостатка ресурсов прежде всего выразятся в увеличении расходов регионов (по оценкам, расходы бюджетов возросли за полгода на 30%, больше половины регионов испытывают рост дефицита бюджета), что, в свою очередь, укрепит зависимость большинства регионов, не имеющих достаточных собственных ресурсов, от центра и его финансовой поддержки. Возможности поддержки населения и бизнеса у регионов зависят от уровня развития их экономики и социальной сферы (в первую очередь системы здравоохранения). Следовательно, более развитые и богатые регионы смогут более эффективно бороться с пандемией по сравнению с более бедными регионами, что приведет к дальнейшему усилению региональной дифференциации. В числе возможных долгосрочных негативных последствий можно выделить наличие отложенных проблем в экономике (в том числе в результате сокращения инвестиций частного сектора и сокращения государственных расходов на НИОКР) и рост социальной напряженности.

Что касается горизонтального сотрудничества в борьбе с COVID-19 между региональными органами власти, в целом оно не получило интенсивного развития, поскольку каждое правительство отвечало за принятие профилактических мер и текущие контрэпидемические мероприятия только на своей территории (конечно, координация деятельности и обмен информацией между ними осуществились, как и ранее). Определенный вклад в развитие горизонтального сотрудничества по вопросам совместного противостояния угрозе распространения COVID-19 в субъектах Федерации внесли аппараты полно-

мочных представителей Президента РФ в восьми федеральных округах. Однако в этих процессах все-таки доминировали их контрольные, а не организационно-мобилизационные функции.

В период пандемии многие проблемные вопросы в рамках взаимодействия федерального центра и регионов решались методом «ручного управления» (что в России является обычной практикой). Ряд губернаторов добивались личной встречи с Президентом РФ, в ходе которой просили об особых формах федеральной поддержки в связи с кризисной ситуацией в их регионах. На основе таких неформальных договоренностей были, например, развернуты полевые госпитали Минобороны России для коронавирусных больных в Дагестане и других регионах, в субъектах Федерации строились стационарные госпитали этого ведомства и т.д.

В целом, децентрализация принятия решений о мерах борьбы с коронавирусом сыграла важную роль в сдерживании темпов распространения коронавируса по территории России, но насколько это сдерживание оказалось устойчивым, пока неизвестно. Регионы использовали различные комбинации ограничительных мер и мер поддержки, однако оценивать эффективность принятых решений в области региональной политики еще рано.

ДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Особенностью российского федерализма является относительно слабая роль городов и муниципалитетов в системе государственного устройства страны. Их подчиненная роль в межправительственных и межбюджетных отношениях в значительной степени связана с ограниченными возможностями формирования местных бюджетов. В условиях борьбы с пандемией коронавируса все это проявилось в полной мере, когда основные решения и конкретные меры принимались на национальном уровне и на уровне субъектов Федерации, а города и муниципалитеты работали «по остаточному принципу».

Безусловно, городские власти не занимали пассивную позицию в борьбе с COVID-19, но их действия были ограничены, с одной

стороны, кругом их полномочий, с другой – имеющимися материальными и финансовыми ресурсами.

Например, мэрия г. Новосибирска (третий по численности населения город России) осуществляла мониторинг наличия лекарственных средств в аптеках города и при выявлении их дефицита вела переговоры с производителями и поставщиками антибиотиков и противовирусных препаратов, чтобы обеспечить лекарствами городские аптеки. С ее помощью был достаточно быстро ликвидирован дефицит средств защиты (маски, халаты, перчатки). Значительное внимание уделялось поддержке муниципальных больниц и лечебных заведений. В условиях возникновения второй волны коронавируса городские власти заранее начали перепрофилирование ряда подведомственных больниц, оздоровительных центров и центров социальной помощи для лечения и реабилитации коронавирусных больных.

Наиболее решительные и новаторские меры принимались в г. Москве. Использовались система видеонаблюдения и распознавания лиц (по мнению экспертов, одна из самых сильных в мире) для контроля за передвижением коронавирусных больных, особые режимы (по графику) выхода москвичей на прогулки и за продуктами в период разгара первой волны пандемии, система QR-кодов, системы контроля передвижения личного транспорта и т.д. Большое внимание городские власти уделяли развитию системы дистанционного обучения школьников и студентов, в частности для этих целей была создана Московская электронная школа. Принципиально важно, что мэр Москвы С.С. Собянин лично занимался этими вопросами, был в постоянном контакте с населением столицы, и, по мнению экспертов, его рейтинг и авторитет в период пандемии существенно выросли. Мы полагаем, что именно образцовая система управления кризисной ситуацией с коронавирусом в Москве в существенной степени определила общие тенденции в борьбе с COVID-19 по стране, когда в целом удалось избежать экономического коллапса и социального взрыва, связанных с пандемией.

Однако следует иметь в виду, что Москва – это не типичный российский город. С одной стороны, это крупнейший мегаполис Европы (12,7 млн чел.) с громадным бюджетом. С другой стороны, это

столица России, имеющая статус субъекта Федерации и использующая особые формы взаимодействия с центральной властью. Тем не менее опыт Москвы в борьбе с глобальными угрозами (на примере коронавируса) может быть в дальнейшем применен властями других крупных российских городов. Москва может стать своеобразной лабораторией управленческих решений, вписанных в концепцию цифровой экономики и умного города.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Современная модель бюджетного федерализма в России сложилась в начале 2000-х годов и отличается высокой степенью централизации бюджетных ресурсов. Доля доходов региональных и местных бюджетов в консолидированном бюджете РФ составляет 34,7%, в том числе собственных доходов – 32,1% и трансфертов – 2,6%. Однако в отдельных регионах доля трансфертов в доходах превышает 70%, например в республиках Северного Кавказа и Республике Крым.

В условиях пандемии и снижения мировых цен на большинство экспортных товаров региональные и местные бюджеты столкнулись с сокращением собственных доходов. Однако рост трансфертов из федерального бюджета позволил переломить эту ситуацию для большинства субъектов Российской Федерации. За первое полугодие 2020 г. объем предоставленных регионам межбюджетных трансфертов составил 1,4 трлн руб. и увеличился по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. в 1,6 раза. Одновременно произошло перераспределение ресурсов между различными инструментами финансовой поддержки.

В целом доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за январь-июнь 2020 г. выросли по сравнению с соответствующим периодом 2019 г. на 2,1% и составили 6,3 трлн руб., а расходы увеличились на 18,9% и составили 6,5 трлн руб. Такое соотношение темпов роста доходов и расходов объясняется тем, что в первом полугодии 2019 г. суммарный профицит региональных бюджетов равнялся 695,7 млрд руб., а в 2020 г. образовался дефицит в размере 213,7 млрд руб. Рост расходов был в основном покрыт безвозмездными поступ-

лениями из федерального бюджета. После перечисления трансфертов сокращение доходной части консолидированных бюджетов субъектов Федерации наблюдалось в 16 регионах, из них наибольшее – в Ямало-Ненецком автономном округе (на 19,2%) и Тюменской области (на 17,2%). Увеличение доходов наблюдалось в 69 субъектах Федерации, из них наибольшее – в Еврейской автономной области (на 39,3%) и Республике Ингушетии (на 35,2%)¹⁷.

Безусловно, экономика и бюджеты большинства регионов (за небольшими исключениями) пострадали от ограничений, связанных с пандемией, сократилось промышленное производство, выросла безработица и увеличился дефицит бюджетов. В таблице, приведенной выше, представлены данные по состоянию бюджетов регионов, предлагающих бизнесу наибольшую поддержку. Это очень разнородная группа, что позволяет предположить, что федеральная поддержка играет основную роль в балансировании бюджетов регионов с максимальной поддержкой бизнеса.

Поддержка регионов, где произошло падение доходов, осуществлялась в форме трансфертов и дотаций, а также посредством реструктуризации банковских кредитов. Кроме того, были смягчены меры ответственности за неисполнение обязательств по соглашению с регионами и требований по параметрам долговой нагрузки по коммерческим кредитам. Из Резервного фонда Российской Федерации регионам было выделено 1,4 трлн руб., которые были направлены преимущественно на финансовое обеспечение мероприятий по предотвращению влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, а также на профилактику распространения коронавирусной инфекции и устранение его последствий.

Выпадающие в результате ограничений экономической активности доходы региональных бюджетов оцениваются примерно в 3 раза выше, так что поддержка со стороны центра, безусловно, необходима, но пока ее величина недостаточна.

¹⁷ См.: *Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов: январь – июнь 2020 года.* – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/635/6355465c8c52f3ed915cc39757263157.pdf>.

В системе межбюджетных отношений были выделены значительные ресурсы на преодоление негативных процессов. Для этого были оперативно скорректированы федеральный и региональные бюджеты. Но исполнение бюджетных назначений было крайне неравномерным и неполным. В 2020 г. больше всего пострадали бюджеты наиболее «богатых» нефтегазовых регионов, однако это не было связано с межбюджетными отношениями.

ВЫВОДЫ. ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПОЛИТИК ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ

Подводя итог анализа развития пандемии коронавируса в России и совместной борьбы с этой глобальной угрозой центра и регионов, вновь отметим, что по оценке руководства страны, губернаторов и экспертов, ситуация с COVID-19 (особенно со второй волной заболевания) сложная, очень напряженная, но не критическая. Пока стране удалось избежать взрывного развития пандемии, экономического, социального и эпидемиологического коллапса. В то же время Кремль фиксирует максимальную нагрузку на отечественную систему здравоохранения из-за распространения коронавируса, в ряде регионов уже достигнута критическая черта в борьбе с инфекцией, когда более 90% коек для заразившихся коронавирусом заняты [11].

В условиях второй волны коронавируса федеральные власти и власти регионов ориентируются на сохранение экономической активности и пока отрицают возможность введения новых повсеместных ограничительных мер. Локдаун на национальном уровне с большой степенью вероятности вводиться не будет, хотя на уровне отдельных субъектов Федерации этого, возможно, не избежать. Одним из аргументов против новых карантинных ограничений и закрытия границ между регионами являются расширение мощностей системы здравоохранения, осуществление массового тестирования отечественных вакцин против коронавируса и с декабря 2020 г. – начало вакцинирования населения. Некоторый оптимизм в оценку текущей ситуации в России вносят и международные эксперты [15], которые

считают, что хотя число заболевших в стране растет, риски для национальной экономики находятся на уровне, допустимом для ослабления ограничений в соответствии с рекомендациями ВОЗ. Россия входит в группу стран с риском открытия экономики ниже среднего и с умеренным уровнем жесткости ограничений (Low Risk of Openness, Low Stringency). В целом по итогам 2020 г. ожидаемое падение ВВП России составит около 4%, но вторая волна коронакризиса может привести к более чем 5%-му спаду экономики, при этом в последующие три года прогнозируется не более чем 2,5%-й темп роста.

Истоки проблем лежат в прошлом, но текущая ситуация сделала их решение еще более актуальным. Во время пандемии коронавируса необходимость оперативных решений и высокий уровень разнообразия условий жизни и деятельности на территории отдельных субъектов Федерации неизбежно привели к делегированию решений по конкретным мерам борьбы с коронавирусом на региональный уровень. Этот процесс обострил существующие проблемы и создал новые. Отметим, в частности, четыре из них.

1. Одна из главных проблем российского варианта федерализма – это противоречие между масштабом ответственности региональных (и муниципальных) органов власти и управления, доступными ресурсами, которыми они располагают, и полномочиями, которыми они наделены. Недостаточная, по мнению центра, активность глав регионов в борьбе с пандемией повлекла за собой несколько отставок губернаторов (Камчатского края, Архангельской области и Республики Коми). Но в целом вмешательство Президента РФ и центрального правительства в действия региональных властей происходило достаточно редко.

2. Множественность каналов передачи информации, на которую необходимо реагировать, сложности координации работы отдельных ведомств привели к возникновению ситуаций, когда только прямое вмешательство Президента РФ позволяло решить проблему. В ряде регионов сложилась парадоксальная ситуация с денежными выплатами медицинским работникам, занимающимся больными коронавирусом. В соответствии с распоряжением Президента РФ они должны

были получать значительные дополнительные выплаты. Однако в некоторых регионах выплаты рассчитывались с учетом непосредственного времени, проведенного в контакте с больными, что вызвало многочисленные жалобы со стороны медиков. Система расчетов была изменена после выступления В.В. Путина, потребовавшего от местных руководителей прекратить «бюрократическую канитель».

3. Усилились проблемы с рядом национальных автономий – субъектов Федерации, существенно уступающих другим регионам России по уровню социально-экономического развития (национальные республики Северного Кавказа, республики и автономии Сибири и Дальнего Востока). Из-за их относительной замкнутости и низкой мобильности населения эти территории довольно долго не получали заражения. Но когда коронавирус пришел в них, пандемия стала быстро нарастать с высокими показателями смертности по причине неспособности местных систем здравоохранения справиться с ситуацией.

4. Выявилась взаимосвязь пандемии коронавируса с региональной и промышленной политикой Российской Федерации, основанной на освоении богатых месторождений природных ресурсов (нефть, газ, золото, алмазы и др.) на северных территориях вахтовым методом. И это затронуло не только слаборазвитые национальные автономии, но и достаточно обеспеченные северные субъекты Федерации: Республику Саха (Якутия), Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. В их вахтовых поселках из-за скученности проживания вахтовиков стали быстро возникать очаги заражения, которые «привозили» из районов своего постоянного проживания. В этих условиях крупные компании, осваивающие месторождения, принимали экстраординарные меры по эвакуации заболевших, используя чартерные авиарейсы. Скорее всего тактика и политика вахтового метода с учетом отмеченных рисков должны быть скорректированы. Весьма вероятной тенденцией, к которой нужно готовиться, будут дезурбанизация и снижение привлекательности жизни в мегаполисах.

Пока рано делать окончательные выводы об итогах борьбы с пандемией коронавируса в Российской Федерации. 2021 год будет ре-

шающим в этом противостоянии. Но уже сейчас можно сформулировать ряд выводов и обозначить вынесенные уроки.

1. Определенные успехи России в противостоянии пандемии COVID-19 (несмотря на отмеченные в начале статьи негативные факторы и условия) определялись солидарностью центральной и региональных властей на этом пути. В большой степени этому способствовали сильная вертикаль президентской линии власти и доминирование партии власти в руководстве субъектов Федерации и городов. В результате удалось избежать противостояния между федеральным центром и регионами, между политическими партиями, между национальными автономиями и центром, между религиозными конфессиями. Российское общество в целом достаточно лояльно и с пониманием относилось к вводимым ограничениям, в периоды первой волны пандемии и летнего спада заболеваемости практически отсутствовали массовые протестные акции по этому поводу (за исключением нескольких митингов в Республике Дагестан)¹⁸.

Отсюда напрашивается вывод о таком уроке на будущее: в условиях развития глобальных угроз власть и общество, различные ветви власти, политические партии и бизнес должны консолидироваться, а не вступать в противоречие друг с другом. Недопустимо использование кризисных ситуаций, угрожающих здоровью нации, в политических, внутривластных, узкокорпоративных или личных интересах, к какому бы уровню руководства это ни относилось. Возможно, что для этих целей на национальном уровне в дальнейшем придется вводить «кодекс чести и поведения» и потребуются разработать специальные согласительные процедуры, позволяющие всем основным акторам федеративной системы выходить на режим «политического национального перемирия».

2. Несмотря на усилившиеся в 2000-е годы тенденции централизации российского федерализма, в кризисный 2020 г. в целом удалось достичь определенного баланса интересов центра и регионов.

¹⁸ К сожалению, с сентября 2020 г. в ряде российских регионов начало развиваться неформальное движение «ковид-диссидентства» по аналогии с подобными процессами во многих странах Европы.

Передача на определенном этапе субъектам Федерации полномочий по борьбе с пандемией способствовала усилению федеративных начал в России, хотя в отдельных случаях межгосударственные и межбюджетные отношения осуществлялись полуформально или с недостаточной интенсивностью. К сожалению, слабо использовались возможности горизонтального сотрудничества в рамках межправительственных отношений и межрегиональной интеграции. В этом контексте возможным уроком на будущее является необходимость реализации в России баланса и компромисса между «конкурентным федерализмом» и «федерализмом сотрудничества», развитым в ряде федераций мира.

С одной стороны, борьба с глобальными угрозами, подобными пандемии коронавируса, будет требовать, как отмечалось выше, повсеместной солидарности, основанной на понимании, что такая борьба – это общее, а не частное дело. С другой стороны, неизбежное развитие цифровой экономики, сетевых форм удаленного труда, телемедицины и т.д. будет приводить как к усилению цифрового неравенства российских регионов и их еще большей асимметрии, так и к их конкуренции за высококвалифицированные кадры, новые технологии, внедрение персонализированной медицины и т.д. Хотя одна из доминант «дикого» российского федерализма периода глубокого экономического и политического кризиса 1990-х годов (политическая лояльность региональных элит в обмен на федеральные ресурсы) в целом ушла в прошлое, необходимо ликвидировать рудименты этой системы, зачастую возникающие при «ручном управлении» федеративными отношениями.

4. На национальном уровне был выбран верный вектор борьбы с пандемией коронавируса (быстрое закрытие границ, использование мобилизационных возможностей государства и т.д.), но скорость движения по этому вектору была недостаточной. Имеющиеся золотовалютные резервы страны и Фонда национального благосостояния позволяли как минимум удвоить поддержку населения и бизнеса, пострадавших в период пандемии. Уроком должна стать необходимость более решительного и своевременного использования ресурсных возможностей федерального центра для преодоления кризисных

ситуаций, когда ресурсы будут направляться не на поддержку банковской системы, государственных компаний, естественных монополий и олигархических групп, а непосредственно на поддержку населения страны.

5. Важный урок заключается в том, что коронакризис, как и всякий другой кризис, – это не только потери и угрозы, но и новые шансы и возможности, и подавляющая их часть реализуется в конкретных городах и регионах. В период пандемии существенно ускорились научные разработки и производство вакцин от коронавируса, новых лекарственных средств, средств защиты. Кардинальным образом изменилась организация труда в ряде бизнесов, когда значительная часть работников стали работать в удаленном режиме. Резко ускорились разработка и внедрение новых технологий в области цифровой экономики, позволяющих контролировать ситуацию с распространением пандемии. Новые тенденции проявились в развитии благотворительности и волонтерского движения. Все более важную роль стали играть региональные научно-инновационные системы, и опыт Новосибирского научного центра это доказывает. Значительная часть таких новых шансов и возможностей возникали не спонтанно, но инициировались региональными и городскими правительствами. Тем самым повышались конкурентные позиции конкретных регионов в федеративной системе современной России.

6. Выявилась особая роль качества регионального и муниципального управления как важнейших компонентов российского федерализма. Например, осенью в некоторых российских регионах сложилась кризисная ситуация, когда почти весь коечный фонд для больных коронавирусом был заполнен и потребовалось срочное вмешательство федерального центра в эту ситуацию. То есть власти ряда субъектов Федерации своевременно в летние месяцы не подготовили необходимые резервы мощностей местного здравоохранения, как это было сделано в других регионах. Скорее всего это вызовет необходимость создания новых или укрепления существующих управленческих структур в региональных правительствах, специально предназначенных для управления кризисными ситуациями (при общем контроле и управлении со стороны губернаторов).

7. Коронакризис наглядно показал взаимосвязанность государств и трансграничность угроз. Совершенно очевидно, что пандемии не знают границ, и здесь роль трансграничного сотрудничества представляется в будущем крайне важной – как в предотвращении распространения заболеваний, так и в борьбе с ними, при этом надо использовать новейшие достижения науки и технологий и делиться ими с сопредельными государствами. То есть возможный урок на будущее может заключаться в том, что необходимо создавать наднациональные структуры, специально ориентированные на совместное противодействие новым глобальным угрозам. Это особенно актуально для регионов Сибири и российского Дальнего Востока, имеющих протяженные границы с Китаем, Монголией, Казахстаном и другими странами.

8. Федеративная Россия в 2020 г. фактически действовала по «мобилизационному сценарию» экономики и управления. Исторический опыт показывает, что Россия гораздо лучше справляется с кризисными ситуациями, работая по «мобилизационным сценариям», чем в стационарных и устойчивых условиях развития. Однако реализация таких сценариев требует непростого выбора между демократическими институтами федерализма и авторитарными решениями, которые зачастую прямо или косвенно входят в противоречие с законодательством и правами человека, местных сообществ и бизнеса. Это очень непростой выбор, но здесь важно не перейти нравственную черту, когда полицейские меры и системы контроля будут применяться неадекватно реальной эпидемиологической и социальной ситуации¹⁹.

¹⁹ Следует отметить, что в России в первую волну борьбы с пандемией власти субъектов Федерации и городов достаточно лояльно подходили к нарушителям запретительных мер, штрафные санкции применялись не повсеместно. Пожалуй, лишь в Москве был применен более строгий режим, когда за шесть месяцев были оштрафованы около 90 тыс. нарушителей режима обязательной самоизоляции. Это дало свои результаты, и в сентябре-октябре в столице количество нарушений снизилось с 1 тыс. до 100 случаев в сутки. Но, по всей вероятности, региональным властям субъектов Федерации в период второй волны пандемии потребуется по опыту европейских стран принимать более жесткие меры по отношению к нарушающим ограничения.

9. Очевидно, что после завершения пандемии коронавируса Россия будет нуждаться в качественном совершенствовании системы здравоохранения на федеральном и региональном уровнях с учетом опыта, ошибок и уроков 2020–2021 гг. По всей вероятности, потребуются существенное увеличение вложений в эту отрасль как с целью создания значительных резервных мощностей, так и для того, чтобы обеспечить рациональное сочетание массовой и высокотехнологичной, государственной и частной медицины, телемедицины и персонализированной медицины. Формирование «медицины кризисных ситуаций» должно охватить абсолютно все субъекты Федерации, а не только мегаполисы и крупнейшие города.

Пожалуй, самый важный вывод заключается в том, что Российская Федерация, несмотря на все справедливые упреки, касающиеся неэффективности ее экономики и системы управления, отставания от передовых государств в научно-технологическом отношении, на деле доказала свою способность бороться с глобальными угрозами за счет собственных средств и ресурсов. Российское общество откликнулось на это и также доказало свою зрелость. Истинными героями борьбы с COVID-19 стали медики, волонтеры, работники других сфер группы риска. Но все это произошло не автоматически и потребовало экстраординарного усиления внимания государства к критическим сферам, находящимся на главном рубеже борьбы с пандемией (здравоохранение, биофармацевтическая, вирусологическая и медицинская наука, фармацевтическая промышленность, гражданское строительство и т.д.). Можно критиковать масштабы средств, выделенных на поддержку этих сфер, но все-таки они были существенно большими, чем в прошлые годы.

Поэтому важнейшим уроком должно стать осознание необходимости того, что в будущем такая поддержка должна осуществляться не в виде разовых акций в кризисных ситуациях (по извечному русскому принципу «пока гром не грянет – мужик не перекрестится»). Нужно, чтобы практика такой поддержки стала постоянной, нарастающей и распространяющейся на другие сферы экономики и жизне-

деятельности общества. В первую очередь требуется кардинальное увеличение финансирования науки, НИОКР, инноватики, высшей школы²⁰. Только резкий прорыв в экономике знаний способен в будущем обеспечить независимость России в борьбе с аналогичными глобальными угрозами. Равно как и закрепление и усиление практики проактивного и эффективного государственного управления на всех уровнях: федеральном, региональном и местном.

События 2020 г. показали, что существующая сверхцентрализация исполнительной власти в федеративной системе России, по всей вероятности, подошла к своему пределу и вряд ли может усиливаться дальше. Совместная борьба с пандемией коронавируса стала триггером для начала децентрализации в отношениях федерального центра и российских регионов. И этот достаточно успешный опыт может быть в дальнейшем закреплён и расширен не только для кризисных ситуаций, но и для стационарного и стабильного развития российского федерализма.

Статья подготовлена в рамках государственного задания Институту экономики и организации промышленного производства СО РАН (проект «Региональное и муниципальное стратегическое планирование и управление в контексте модернизации государственной региональной политики и развития цифровой экономики»)

²⁰ На сайте <http://www.vector.nsc.ru/vakansii/> Государственного научного центра вирусологии и биотехнологии «Вектор» (научград Кольцово Новосибирской области), внесшего колоссальный вклад в борьбу с коронавирусом и ставшего одним из безусловных российских лидеров в этой сфере, в декабре 2020 г. было размещено объявление о вакансии на замещение должности младшего научного сотрудника с высокими квалификационными требованиями и с заработной платой от 20 тыс. рублей (что определяется федеральными условиями). Вряд ли здесь прослеживается соответствие государственных приоритетов с мотивациями и приоритетами молодых ученых. Тенденция ликвидации российских научных фондов, отлучение РАН от экспертизы деятельности «элитных» государственных научных центров и университетов, курс на создание так называемых «научных кластеров» наподобие западных научных обществ и т.д. также не свидетельствуют о декларируемом государством внимании к российской науке.

Список источников

1. Аганбегян А.Г. Кризис как окно возможностей для социально-экономического развития // Материалы Московского академического экономического форума, 14 мая 2020 г. – URL: <https://www.ieie.su/assets/files/news/2020/statuya-aganbegyana.pdf> (дата обращения: 11.10.2020).
2. Аганбегян А.Г. О необходимости новой социально-экономической политики // Среднерусский вестник общественных наук. – 2020. – Т. 15, № 3. – С. 5–15.
3. Зубаревич Н.В. Пандемия и регионы: итоги января-августа 2020 г. // Экономическое развитие России. – 2020. – Т. 27, № 11. – С. 91–95.
4. Комин М., Полторацкая В. Ответственность вместо прав: привела ли пандемия к федерализации России. РБК. 4 апреля 2020 г. – URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/04/04/2020/5e87291b9a7947054c55500f> (дата обращения: 07.10.2020).
5. Кузнецова О.В. Уязвимость структуры региональных экономик в кризисных условиях // Федерализм. – 2020. – № 2 (98). – С. 20–38.
6. Лексин В. Федеративная Россия и ее региональная политика. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 352 с.
7. Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России / Науч. ред. В.А. Мау, Г.И. Идрисов, Я.И. Кузьминов, А.Д. Радыгин, В.А. Садовничий, С.Г. Синельников-Мурылев. – М., 2020. – 744 с.
8. Пандемия 2020: Экономический кризис в России. Что надо делать / Нигматулин Р.И., Нигматулин Б.И., Аганбегян А.Г., Абрамов М.Д., Кашин В.А. – М.: ГЭОТАР-Медиа, 2020. – 32 с.
9. Пандемия COVID-19: взгляд российских географов-обществоведов: Цикл статей // Социально-экономическая география. Вестник Ассоциации российских географов-обществоведов. – 2020. – № 1 (9). – С. 124–158.
10. Перцев А. Вирусный федерализм: Как эпидемия обнажила устройство региональной власти в России. Московский центр Карнеги. 7.04.2020. – URL: <https://carnegie.ru/commentary/81480> (дата обращения: 06.08.2020).
11. Песков Д. Ряд регионов достиг критической черты в возможности бороться с коронавирусом. ТАСС, 29.10.2020. – URL: <https://tass.ru/politika/9848607> (дата обращения: 15.11.2020).
12. Трунова Н., Землянский Д. К чему привел внезапно наступивший «кризисный» федерализм в России. Forbes, 28 мая 2020. – URL: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/401625-k-chemu-privel-vnezapno-nastupivshiy-krisisnyy-federalizm> (дата обращения: 12.08.2020).
13. Щетинина И.В. Государственные ограничительные меры в условиях пандемии и их социально-экономические последствия // ЭКО. – 2020. – № 5. – С. 156–174.
14. Kalabikhina I., Panin A. Spatial choreography of the coronavirus // Population and Economics. – 2020. – No. 4 (2). – P. 123–152.

15. *Risk of Openness Index: When Do Government Responses Need to Be Increased Or Maintained?* / Hale T., Phillips T., Petherick A., Kira B., Angrist N., Aymar K., Webster S., Majumdar S., Hallas L., Tatlow H., Cameron-Blake E.; Blavatnik School of Government. 2020. – URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-09/09-2020-Risk-of-Openness-Index-BSG-Research-Note.pdf> (дата обращения: 20.11.2020).

16. *Seliverstov V.E.* Genesis of federalism, regional development and regional policy of post-Soviet Russia // *Federalism As Decision-Making: Changes in Structures, Procedures and Policies* / Ed. by F. Palermo, E. Alber. – Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2015. – P. 148–166. (Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance; vol. 3).

17. *Smyth R., Sharafutdinova G., Model T., Klein A.* The Russian power vertical and the COVID-19 challenge: the trajectories of regional responses // *PONARS Eurasia. Policy Memos.* – 2020. – No. 646. – URL: <https://www.ponarseurasia.org/memo/russian-power-vertical-covid-19-challenge-trajectories-regional-> (дата обращения: 18.09. 2020).

Информация об авторах

Селиверстов Вячеслав Евгеньевич (Россия, Новосибирск) – доктор экономических наук, заведующий Центром стратегического анализа и планирования Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17). E-mail: sel@ieie.nsc.ru.

Кравченко Наталья Александровна (Россия, Новосибирск) – доктор экономических наук, профессор, заведующая отделом Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17); профессор Новосибирского национального исследовательского государственного университета (630090, Новосибирск, ул. Пирогова, 1). E-mail: natakravchenko20@mail.ru.

Клисторин Владимир Ильич (Россия, Новосибирск) – доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17); профессор Новосибирского национального исследовательского государственного университета (630090, Новосибирск, ул. Пирогова, 1). E-mail: klistorin@ieie.nsc.ru.

Юсупова Альмира Талгатовна (Россия, Новосибирск) – доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО

РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17); профессор Новосибирского национального исследовательского государственного университета (630090, Новосибирск, ул. Пирогова, 1). E-mail: yusupova_a@mail.ru.

DOI: 10.15372/REG20210101

Region: Economics & Sociology, 2021, No. 1 (109), p. 3–46

V.E. Seliverstov, N.A. Kravchenko, V.I. Klistorin, A.T. Yusupova

RUSSIAN REGIONS AND THE FEDERAL CENTER AGAINST GLOBAL THREATS: A YEAR OF FIGHTING COVID-19

The article considers the preliminary results drawn and lessons learned from how the Russian federal center and regions counteract global threats. We point out the specific nature of Russia's fight against COVID-19 that set it apart from a few other states, as well as delineate both adverse and favorable factors and conditions. This study shows that the Russian Federation, regardless of how grave the matter became, exhibited high resistance to the coronavirus crisis during the first COVID-19 wave. 2020 saw several growing trends toward decentralization in center-region relations. However, when decision-making powers were allocated to the regions, low-quality regional governance hindered their use. We take the context of jointly confronting global threats as a backdrop to show that Russia needs to find a compromise between "competitive" and "cooperative" sorts of federalism. The pandemic-related growth of the digital economy, remote working, telemedicine, etc., will magnify the digital divide among Russian regions, increasing asymmetry and competition. This situation will require unique forms of state regulation and public resources. The article concludes that none other than a dramatic knowledge economy breakthrough can ensure Russia's future independence against similar global threats (along with the consolidation and strengthening of proactive and effective public administration practices at all levels: federal, regional, and local).

Keywords: global threats; pandemic; coronavirus; COVID-19; coronavirus crisis; federative relations; center-region interaction; combating the coronavirus pandemic in the regions; fiscal relations; challenges and threats

For citation: *Seliverstov, V.E., N.A. Kravchenko, V.I. Klistorin & A.T. Yusupova. (2021). Rossiyskie regiony i federalnyy tseñtr v protivostoyanii globalnym ugrozam: god borby s pandemiyey koronavirusa [Russian regions and the federal center against global threats: a year of fighting COVID-19]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 1 (109), 3–46. DOI: 10.15372/REG20210101.*

The publication is prepared within the government order for the Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS (project “Regional and municipal strategic planning and management in the context of modernizing public regional policy and developing the digital economy”)

References

1. *Aganbegyan, A.G. (2020). Krizis kak okno vozmozhnostey dlya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya [Crisis as a window of opportunities for socio-economic development]. Materialy Moskovskogo akademicheskogo ekonomicheskogo foruma, 14 maya 2020 g. [Proceedings of Moscow Academic Economic Forum]. Available at: <https://www.ieie.su/assets/files/news/2020/statya-aganbegyana.pdf> (date of access: 11.10.2020).*
2. *Aganbegyan, A.G. (2020). O neobkhodimosti novoy sotsialno-ekonomicheskoy politiki [On the need for a new socio-economic policy]. Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences], Vol. 15, No. 3, 5–15.*
3. *Zubarevich, N.V. (2020). Pandemiya i regiony: itogi yanvarya-avgusta 2020 g. [Pandemic and regions: January–August 2020 results]. Ekonomicheskoe razvitie Rossii [Russian Economic Developments], Vol. 27, No. 11, 91–95.*
4. *Komin, M. & V. Poltoratskaya. (2020). Otvetstvennost vmesto prav: privela li pandemiya k federalizatsii Rossii [Not rights but liabilities: Has the pandemic led to Russia’s federalization?]. RBK. April 4. Available at: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/04/04/2020/5e87291b9a7947054c55500f> (date of access: 07.10.2020).*
5. *Kuznetsova, O.V. (2020). Uyazvimost struktury regionalnykh ekonomik v krizisnykh usloviyakh [Vulnerability of regional economies’ structure in crisis conditions]. Federalizm [Federalism], 2 (98), 20–38.*
6. *Leksin, V. (2008). Federativnaya Rossiya i ee regionalnaya politika [Federative Russia and Its Regional Policy]. Moscow, INFRA-M Publ., 352.*
7. *Mau, V., G. Idrisov, Ya.I. Kuzminov, A. Radygin, V. Sadovnichiy, S. Sinelnikov-Murylev (Eds.). (2020). Obshchestvo i pandemiya: opyt i uroki borby*

s COVID-19 v Rossii [Society and the Pandemic. Experience and Lessons from Fighting COVID-19 in Russia]. Moscow, 744.

8. *Nigmatulin, R.I., B.I. Nigmatulin, A.G. Aganbegyan, M.D. Abramov & V.A. Kashin.* (2020). *Pandemiya 2020: Ekonomicheskii krizis v Rossii. Chto nado delat* [Pandemic 2020: Economic Crisis in Russia. What Should Be Done]. Moscow, GEOTAR-Media Publ., 32.

9. *Pandemiya COVID-19: vzglyad rossiyskikh geografov-obshchestvovedov. Tsikl statey* [The COVID-19 pandemic: A view of Russian social geographers. A series of articles]. (2020). *Sotsialno-ekonomicheskaya geografiya. Vestnik Assotsiatsii rossiyskikh geografov-obshchestvovedov* [Social and Economic Geography. Bulletin of the Association of Russian Social Geographers], 1 (9), 124–158.

10. *Pertsev, A.* (2020). *Virusnyy federalizm. Kak epidemiya obnazhila ustroystvo regionalnoy vlasti v Rossii* [Virus Federalism: How Pandemics Showed the Organization of Regional Power in Russia]. Carnegie Moscow Center. April 7. Available at: <https://carnegie.ru/commentary/81480> (date of access: 06.08.2020).

11. *Peskov, D.* (2020). *Ryad regionov dostig kriticheskoy cherty v vozmozhnosti borotsya s koronavirusom* [Several regions have reached a tipping point in their ability to combat coronavirus]. TASS, October 29. Available at: <https://tass.ru/politika/9848607> (date of access: 15.11.2020).

12. *Trunova, N. & D. Zemlyanskiy.* (2020). *K chemu privel vnezapno nastupivshiy «krizisnyy» federalizm v Rossii* [What is the result of the sudden crisis federalism in Russia]. Forbes, May 28. Available at: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/401625-k-chemu-privel-vnezapno-nastupivshiy-krizisnyy-federalizm> (date of access: 12.08.2020).

13. *Shchetinina, I.V.* (2020). *Gosudarstvennye ogranichitelnye mery v usloviyakh pandemii i ikh sotsialno-ekonomicheskie posledstviya* [Public restrictions during pandemic and their socio-economic consequences]. EKO [ECO], 5, 156–174.

14. *Kalabikhina, I. & A. Panin.* (2020). *Spatial choreography of the coronavirus. Population and Economics*, 4 (2), 123–152.

15. *Hale, T., T. Phillips, A. Petherick, B. Kira, N. Angrist, K. Aymar, S. Webster, S. Majumdar, L. Hallas, H. Tatlow & E. Cameron-Blake.* (2020). *Risk of Openness Index: When Do Government Responses Need to Be Increased or Maintained?* Blavatnik School of Government. Available at: <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-09/09-2020-Risk-of-Openness-Index-BSG-Research-Note.pdf> (date of access: 20.11.2020).

16. *Seliverstov, V.E.* (2015). *Genesis of federalism, regional development and regional policy of post-Soviet Russia.* In: F. Palermo, E. Alber (Eds.). *Federalism as Decision-Making. Changes in Structures, Procedures and Policies.* Boston, Brill – Nijhoff Publ., 148–166. (Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance, Vol. 3).

17. *Smyth, R., G. Sharafutdinova, T. Model & A. Klein.* (2020). The Russian power vertical and the COVID-19 Challenge: The trajectories of regional responses. PONARS Eurasia Policy Memo, No. 646, April. Available at: <https://www.ponarseurasia.org/memo/russian-power-vertical-covid-19-challenge-trajectories-regional-> (date of access: 18.09.2020).

Information about the authors

Seliverstov, Vyacheslav Evgenievich (Novosibirsk, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Head of the Center for Strategic Analysis and Planning at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia). E-mail: sel@ieie.nsc.ru.

Kravchenko, Nataliya Aleksandrovna (Novosibirsk, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Head of Department at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia); Professor at Novosibirsk National Research State University (1, Pirogov st., Novosibirsk, 630090, Russia). E-mail: natakravchenko20@mail.ru.

Klistorin, Vladimir Ilyich (Novosibirsk, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Leading Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia); Professor at Novosibirsk National Research State University (1, Pirogov st., Novosibirsk, 630090, Russia). E-mail: klistorin@ieie.nsc.ru.

Yusupova, Almira Talgatovna (Novosibirsk, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Leading Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia); Professor at Novosibirsk National Research State University (1, Pirogov st., Novosibirsk, 630090, Russia). E-mail: yusupova_a@mail.ru.

Поступила в редколлегию 28.12.2020.

После доработки 29.12.2020.

Принята к публикации 29.12.2020.