



COVID-субсидиарность как новый политический феномен

С.П. Артеев

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук

Пандемия COVID-19 быстро и синхронно изменила жизнь миллиардов людей по всей планете. Связанные с этим экономические, социальные и политические проблемы оказались сплетены в тугие узлы противоречий. Вопросы влияния пандемии COVID-19 на международные и национальные политические процессы находятся в центре внимания экспертно-аналитического сообщества политологов во всем мире с начала 2020 г. Заметно, что преобладающее внимание при анализе уделяется международным и страновым аспектам. В то же время субнациональное и локальное измерения коронакризиса «ускользают» от политологического сообщества, оказываются в тени иных проблем. Между тем в ходе борьбы с новой биогенной опасностью наблюдаются серьёзные изменения в вопросах перераспределения власти между национальным, субнациональным и локальными уровнями. В связи с этим представляется актуальным представить некоторые выводы, которые в силу незавершённости ситуации с пандемией носят промежуточный характер, но тем не менее представляют интерес для анализа текущих трендов на глобальном, региональном и национальном уровнях. Цель статьи – выявить основные закономерности нового витка эволюции subsidiarности, обусловленные пандемией COVID-19. Какую роль COVID-субсидиарность играет сейчас, и какие у неё перспективы в мире после пандемии? Для ответа на этот вопрос на основе концепции мегатрендов и сравнительно-политологического метода был проанализирован массив информационных сообщений ведущих масс-медиа. Это позволило зафиксировать тенденции делегирования чрезвычайных властных полномочий с национального на субнациональный уровень в планетарных масштабах. Наиболее важной характеристикой COVID-субсидиарности можно считать появление на субнациональном и локальном уровнях чрезвычайных полномочий в мирное время. Характерно, что это происходит в государствах с разными типами политического режима и с сильно отличающимися политико-управленческими традициями. Вероятно, и после окончания текущей пандемии в ряде случаев внутригосударственные регионы будут стремиться сохранить за собой соответствующие, расширенные в период чрезвычайной ситуации, полномочия. Это является частью более широкого процесса трансформации современного государства и его приспособления к новой формирующейся политической организации мира.

Ключевые слова: COVID-19, пандемия, subsidiarность, власть, мегатренды, Европейский союз, Китай, Россия, Великобритания, политическая организация мира

УДК 327

Поступила в редакцию 10.08.2021 г.

Принята к публикации 11.12.2021 г.

Пандемия COVID-19 стала, вероятно, самым влиятельным инфекционным явлением в новейшей истории человечества. Не так уж часто ранее жизнь большей части населения Земли менялась так быстро и синхронно. Изменилась и мировая политика, которая и без того уже три десятилетия не покидает фазу глубокой трансформации, а миропорядок как нечто стабильное и завершённое, кажется, становится новым политическим мифом. В то же время аналитики по всему миру активно исследуют роль международных институтов в новых «ковидных» условиях, межгосударственные противоречия, биополитику и многие другие аспекты. Однако в своих рассуждениях о перспективах постковидного мира экспертно-аналитическое сообщество пока не уделяет достаточного внимания субнациональному измерению коронакризиса. Между тем, актуальность формирующегося тренда выходит за пределы необходимости как можно скорее и эффективнее справиться с текущей биогенной опасностью. Цель работы – обозначить основные параметры очередного этапа перераспределения властных полномочий, наблюдаемого в глобальных масштабах в 2020–2021 гг. в контексте эволюции государства и дальнейшей трансформации мировой политической системы. Что такое COVID-субсидиарность? Какую роль этот политический феномен играет сейчас и каковы его перспективы в мире после пандемии? Ответы на эти вопросы имеют значение, так как процессы надделения субнациональных и локальных акторов чрезвычайными полномочиями охватили значительное число государств по всему миру и оказывают влияние на жизнь огромного количества людей.

Проблематика субсидиарности активно разрабатывается сообществом исследователей как за рубежом (Estella 2002; Fabbrini 2016), так и в России (Сардарян 2015; Стрежнева 2016). Однако при этом анализ процессов охватывает, как правило, процессы длительной протяжённости в «нормальных» условиях, а в качестве теоретико-методологической основы выступает институциональный подход. В данной статье применяется иной теоретико-методологический инструментарий.

В качестве гипотезы исследования предлагается идея, что новизна COVID-субсидиарности связана, главным образом, с передачей чрезвычайных полномочий с национального на субнациональный и локальный уровни. Между тем ранее в мирных условиях (то есть при отсутствии активных крупномасштабных военных действий) экстраординарными полномочиями (право вводить жесткий локдаун, закрывать границы между субнациональными регионами, прерывать транспортное сообщение, устанавливать нормы социального взаимодействия людей в бытовых ситуациях, вводить масочный режим и т.д.) фактически монопольно обладали государства (центральные власти). При этом COVID-субсидиарность проявляется как в государствах с длительной традицией «обычной» («стандартной», «традиционной») субсидиарности (Европа), так и в регионах мира, где традиционно преобладает централизованная модель управления в кризисных ситуациях (Китай, Мексика, Аргентина, Пакистан).

COVID-субсидиарность – это передача чрезвычайных полномочий с национального на субнациональный и локальный уровни в экстраординарной ситуации, не связанной с военным конфликтом, но требующей немедленного реагирования.

В качестве теоретической основы исследования выступает теория мегатрендов и компаративный метод. Концепция мегатрендов была предложена американским ученым Дж. Нейсбитом в начале 1980-х гг. (Naisbitt 1982), а в дальнейшем нашла широкий отклик в научном сообществе. В начале XXI в. концепция мегатрендов была творчески переосмыслена школой международных отношений МГИМО¹ и на сегодняшний день является одной из наиболее востребованных объяснительных моделей. Следует отметить, что, как и любая другая концепция в гуманитарных науках, теория мегатрендов не является общепризнанной и не претендует на роль универсального исследовательского инструмента. Однако, в отличие от многих других подходов и методов, применяемых в современной политической науке, идея мегатрендов обладает диалектической основой. Это означает, что каждый мегатренд находится в связке со своим антимегатрендом (глобализация – де-глобализация, интеграция – дезинтеграция, демократизация – де-демократизация), что резко повышает объяснительный потенциал при анализе реальных политических процессов на длительных промежутках. Например, 2010-е гг. ознаменовались во многом антимегатрендами, что не означает невозможность разворота к мегатрендам в ближне- или среднесрочной перспективе.

Для доказательства гипотезы в статье приводится подборка кейсов по COVID-субсидиарности, устанавливаются причины этого феномена, анализируются возможные перспективы сохранения «новой субсидиарности» в постковидном мире.

Разные страны – общий ответ

Биогенные опасности сопровождают человечество на протяжении всей его истории. Разрушительные эпидемии и пандемии, сопровождавшиеся большим количеством жертв, не являются чем-то новым. Однако меняется их восприятие. Человечество от констатации и реагирования стремится перейти на модель предотвращения и управления опасными биогенными явлениями. Первый шаг на этом пути – научная фиксация. Например, первая более-менее документированная пандемия гриппа случилась в 1889-1892 гг.²

¹ Мегатренды: основные траектории эволюции мирового порядка в XXI веке / Под ред. Т.А. Шаклеиной, А.А. Байкова. М.: Аспект Пресс, 2013. 448 с. ; Мегатренды мировой политики и их развитие в XXI веке / Под ред. М.М. Лебедевой. М.: Аспект Пресс, 2019. 400 с.

² Из истории эпидемиологии: «Испанка»: самая страшная эпидемия гриппа в истории человечества. 13.06.2021. Роспотребнадзор. URL: https://www.rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=18044 (дата обращения: 18.02.2022).

Во время пандемии «испанки» (испанского гриппа) 1918-1920 гг. в полной мере говорить о субсидиарности можно, вероятно, только применительно к США и Швейцарии³. Набор противоэпидемических мер варьировался от штата к штату и отличался в разных кантонах. Однако региональные власти действовали, скорее, по наитию в силу невысокого уровня развития вирусологии и иммунологии того времени. Прочная научная база под решениями властей любого уровня по профилактике и борьбе с инфекционными заболеваниями отсутствовала как в США и Швейцарии, так и в остальной части мира, что делало субсидиарность возможной только там, где уже утвердилась прочная федералистская традиция государственного устройства и субнациональные власти не столько могли самостоятельно успешно справиться с угрозой, сколько с опаской относились к усилению центра «под предлогом» эпидемии.

Существуют и более свежие примеры вспышек опасных болезней, но без внутривнутриполитических последствий. Геморрагическая лихорадка Эбола вызывает эпидемии в Африке начиная с 1970-х гг. Несмотря на высокую смертоносность (около 50%), она остаётся в нише медицины и социально-экономических аспектов. Во многом это связано с её локализацией преимущественно в Тропической Африке в беднейших странах (Гвинея, Либерия, Кот-д'Ивуар, Сенегал, Конго, Уганда), где государство как институт в принципе является слабым (феномен *failed state*), поэтому ключевую роль в борьбе с болезнями играют международные организации (ООН, ВОЗ) и крупные государства (США, Великобритания, Франция).

Птичий грипп, свиной грипп, атипичная пневмония – группы заболеваний, как и лихорадка Эбола, обладающие высокими смертоносными свойствами, но при этом распространяющиеся в больших масштабах. Однако все эти инфекции пока не могут приблизиться по количеству заболевших даже к сезонному «обыкновенному» гриппу, что вместе с их нерегулярной частотой также ведёт к отсутствию весомых изменений в государственном механизме управления.

В то же время к числу важнейших медико-биологических характеристик пандемии COVID-19 следует отнести:

- максимальный ареал охвата – нет ни одного государства, где не было бы зафиксировано (официально или по косвенным данным) случаев выявления болезни;
- высокая контагиозность – сотни миллионов людей;
- высокая летальность;
- длительная временная протяжённость (два года без просматриваемых сроков завершения).

³ Уроки карантина: Филадельфия и Сент-Луис в разгар «испанки» в 1918. 10.04.2021. *Рамблер*. URL: https://news.rambler.ru/other/43996953/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 18.02.2022); Коронавирус и швейцарские призраки «испанского гриппа». *SWI*. URL: <https://www.swissinfo.ch/rus/society/45686004> (дата обращения: 18.02.2022).

Таким образом, пандемия COVID-19 обладает неуникальными медико-биологическими характеристиками (ближе всего – «испанка»), которые, однако, на фоне гуманитарного поворота в общественном сознании на глобальном уровне приводят к серьёзным социально-экономическим и политическим последствиям, в том числе к субнациональной субсидиарности нового поколения.

На текущий момент представляется возможным выделить несколько периодов реагирования на коронакризис по линии государство/субнациональные регионы:

- национальный (январь – март 2020 г.): государства боролись с пандемией COVID-19 централизованным образом;
- субнациональный (март – август 2020 г.): многие государства делегировали свои экстраординарные полномочия по борьбе с коронавирусом на субнациональный и даже локальный уровни;
- национально-субнациональный (сентябрь 2020 г. – настоящее время): возврат части ковидных полномочий на национальный уровень.

В первую очередь данное деление относится к Европе, а также к Китаю и России. Предлагаемая периодизация не означает, что в тот или иной период вся ответственность находилась только на национальном или только на субнациональном уровне. Более того, в случае Европы следует учитывать ещё и наднациональные регулятивные функции Брюсселя в рамках общих институтов Европейского союза. Как известно, реальность сложнее и многообразнее любых схем, но как демонстрируется далее, компетенции действительно перетекали между уровнями власти, что и отражено в названиях периодов.

Вкратце следует проанализировать и вопрос о роли наднационального и глобального уровней и их соотношении с национальным и субнациональными механизмами реализации власти против COVID-19. Очень вероятно, что 2010-е гг. войдут в историю как время кризиса международных институтов⁴. При этом ушедшее десятилетие – это время, когда сильные международные институты были особенно необходимы в силу тенденции роста конфликтности, взаимного недоверия и разрастания ареала напряжённости на всё новые и новые пространства. Несмотря на предлагаемые реформы⁵, призванные наделить международные организации системы ООН наднациональными компетенциями, то есть вывести их на новую эволюционную ступень, происходит обратное – они утрачивают своё влияние в качестве межправительственных структур, а их авторитет падает, в том числе в России⁶. В связи с этим о над-

⁴ Бордачев Т. Конец международных институтов. *Россия в глобальной политике*. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/obedinennym-natsiyam-75-pozdnyak-metatsya/> (дата обращения: 18.02.2022).

⁵ Кортунов А. Объединенным Нациям–75. Позднйак метаться? 21.09.2020. *РСМД*. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/konecz-institutov/> (дата обращения: 18.02.2022).

⁶ ВЦИОМ: почти половина россиян считают ООН устаревшим форматом сотрудничества. 24.10.2019. *ТАСС*. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7038925> (дата обращения: 05.02.2021).

национальном уровне борьбы с пандемией можно говорить только на уровне интеграционных объединений. Однако и среди них, по большому счету, «ковид-резистентным», хоть и с оговорками, оказывается только ЕС, так как остальные интеграционные объединения не сумели проявить солидарность и выступить единым фронтом не только на уровне деклараций официальных лиц, но и на практике, что хорошо заметно на примере ЕАЭС.

В январе-марте 2020 г. государства в основном реагировали на возникшую глобальную угрозу в традиционном формате – через принятие решений на общенациональном уровне. Так действовали везде, где возникали масштабные вспышки COVID-19. Руководство КНР как государства первым столкнувшегося с новой биогенной опасностью стало вводить ограничительные профилактические меры еще в январе-феврале, уже тогда действуя в связке с властями провинций⁷. Центральные власти Испании и Италии вводят строгий карантин в марте⁸. В России федеральные власти объявляют локдаун в конце марта⁹.

Однако весной–летом 2020 г. решения по введению и снятию режима самоизоляции и иных ограничительных мер в условиях пандемии всё чаще стали приниматься субнационально – на уровне региональных административно-территориальных единиц. Особенно заметно это в Южной Европе, где власти регионов Италии и Испании взяли на себя функции кризисного управления¹⁰. В Германии, в государстве с сильными традициями федерализма, региональные власти и вовсе вступают в публичную полемику с Берлином по принимаемым мерам, при этом канцлер Ангела Меркель вынуждена мириться с решениями властей федеральных земель¹¹. К концу мая 2020 г. Берлин передал федеральным землям большую часть полномочий по борьбе с коронавирусом¹². Именно Германию можно считать лидером субнационализации в борьбе с COVID-19. Хотя в апреле 2021 г. наметилась обратная тенденция¹³, но сделано это было

⁷ Кулинцев Ю. Опыт Китая в борьбе с эпидемией COVID-19: хронология событий и предпринимаемые меры. 02.04.2020. РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/opyt-kitaya-v-borbe-s-epidemiye-covid-19-khronologiya-sobytiy-i-predprinimaemye-mery/> (дата обращения: 18.02.2022).

⁸ Коронавирус. Хроника распространения. *Российская газета*. URL: <https://rg.ru/2020/03/03/koronavirus-hronika-rasprostraneniia.html> (дата обращения: 18.02.2022).

⁹ Указ об объявлении в России нерабочих дней. 25.03.2020. *Президент России*. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63065> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁰ Итальянские регионы вводят карантин для европейцев. 14.08.2020. *Euronews*. URL: <https://ru.euronews.com/2020/08/13/italian-regions-introduce-quarantine> (дата обращения: 18.02.2022).

В Каталонии ввели карантин ещё в трёх муниципалитетах. 19.07.2020. *РИА Новости*. URL: <https://ria.ru/20200719/1574557690.html> (дата обращения: 18.02.2022).

¹¹ COVID-19 в Германии: почему только Тюрингия намерена отменить запреты. 27.05.2020. *Deutsche Welle*. URL: <https://www.dw.com/ru/covid-19-53573283> (дата обращения: 18.02.2022).

¹² Земли Германии получили карт-бланш на самостоятельную борьбу с COVID-19. 27.05.2020. *Российская газета*. URL: <https://rg.ru/2020/05/27/zemli-germanii-poluchili-kart-blansh-na-samostoiatelnuu-borbu-s-covid-19.html> (дата обращения: 18.02.2022).

¹³ Власти Германии решили забрать полномочия у регионов для борьбы с COVID-19. 10.04.2021. *Forbes*. URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/obshchestvo/425987-vlasti-germanii-reshili-zabrat-polnomochiya-u-regionov-dlya-borby-s> (дата обращения: 18.02.2022).

вследствие разногласий между землями. Центральные власти КНР продолжили практику делегирования полномочий властями провинций, при этом взяв на себя функции обеспечения региональных властей финансовыми и иными ресурсами, что хорошо видно на примере провинции Хубэй¹⁴. В Латинской Америке власти провинций Аргентины принимали решения по карантинным мерам¹⁵. То же самое происходило в Пакистане, при этом локдауны объявлялись в провинциях, подконтрольных политической оппозиции¹⁶.

В некоторых случаях, в том числе в Германии и Франции¹⁷, чрезвычайные антиковидные меры принимаются даже не на субнациональном, а на локальном (муниципальном) уровне власти¹⁸. При этом муниципалитеты принимают крайние меры – вплоть до введения комендантского часа для всех категорий жителей, что традиционно являлось сферой ответственности национальных органов власти¹⁹. Власти автономного сообщества Мадрида (субнациональный и местный уровни власти) отменили корриду – традиционное испанское зрелище²⁰. Под запрет попали и танцы²¹. Разные страны, входящие в состав Соединённого Королевства, также придерживаются отличающихся стратегий. Например, региональные власти Шотландии и Уэльса в начале сентября 2020 г. ввели обязательный двухнедельный карантин для туристов, возвращающихся домой из Греции и Португалии. А на территории Англии и Северной Ирландии таких ограничений вводить не стали²². Кстати, ВОЗ как ведущая международная структура, курирующая противодействие пандемии, приветствует предоставление местным сообществам расширенных полномочий для борьбы с COVID-19²³. Можно отметить наличие своеобразного конгломерата драйверов

¹⁴ Кулинцев Ю. Опыт Китая в борьбе с эпидемией COVID-19: хронология событий и предпринимаемые меры. 02.04.2020. РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/opyt-kitaya-v-borbe-s-epidemiey-covid-19-khronologiya-sobytyi-i-predprinimaemye-mery/> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁵ Провинции Аргентины вернули жёсткий карантин после новых случаев COVID-19. 20.05.2020. *Российская газета*. URL: <https://rg.ru/2020/05/20/provincii-argentina-vernuli-zhestkij-karantin-posle-novyh-sluchae-covid-19.html> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁶ Коронавирус: мир спешит помочь Индии, Турция и Пакистан вводят локдаун. 29.04.2021. BBC. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-56904095> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁷ В каких странах ввели комендантский час из-за коронавируса. 24.03.2020 // ТАСС. URL: <https://tass.ru/info/8066843> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁸ Франция вводит новое ограничение в связи с Covid-19. 16.07.2020. *Vesti.ua*. URL: <https://yandex.ru/turbo/s/vesti.ua/mir/frantsiya-vvodit-novoe-ogranichenie-v-svyazi-s-covid-19> (дата обращения: 18.02.2022).

¹⁹ В пяти муниципалитетах на севере Греции ввели комендантский час. 31.03.2020. *РИА Новости*. URL: <https://ria.ru/20200331/1569420967.html> (дата обращения: 18.02.2022).

²⁰ Власти Мадридского региона отменили корриду на родине Сервантеса. 27.08.2020. *ИА Красная Весна*. URL: <https://yandex.ru/turbo/rossaprimavera.ru/s/news/a0ef7e11> (дата обращения: 18.02.2022).

²¹ Madrid to restrict numbers at social events and increase distancing in bars and restaurants. 04.09.2020. *El Pais*. URL: <https://english.elpais.com/society/2020-09-04/madrid-will-restrict-numbers-at-social-meetings-and-events-and-increase-social-distancing-in-bars-and-restaurants.html> (accessed 18.02.2022).

²² Coronavirus: Holidaymakers left 'totally confused' – UK divided over Portugal quarantine rules. 04.09.2020. *Sky News*. URL: <https://news.sky.com/story/coronavirus-holidaymakers-left-totally-confused-uk-divided-over-portugal-quarantine-rules-12063170> (accessed 18.02.2022).

²³ Обновленная стратегия борьбы с COVID-19. 14 апреля 2020 г. ВОЗ. URL: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid19-strategy-update-2020-ru.pdf?sfvrsn=29da3ba0_19 (дата обращения: 18.02.2022).

COVID-субсидиарности, в роли которых выступают межправительственные, наднациональные, субнациональные и локальные организации, структуры и органы власти.

Осенью 2020 г. – весной 2021 г. процессы централизации и децентрализации властных полномочий в борьбе с пандемией продолжили сосуществование. Власти штатов Индии²⁴ и Мексики²⁵, как до этого администрации штатов США²⁶ и Бразилии²⁷, самостоятельно принимают (и отменяют в случае нормализации ситуации) множество жестких ограничительных мер. При этом в США, несмотря на действия властей большей части штатов, президент Дж. Байден продлил режим национальной чрезвычайной ситуации, действующий с марта 2020 г.²⁸ В США сохраняются два параллельных разнонаправленных процесса – жесткие меры на федеральном уровне и снятие ограничений на региональном.

Как видно, совершенно разные по своему политическому устройству государства реагировали на ситуацию удивительно похожим образом. Возможно, никогда ранее в истории властные полномочия не передавались на субнациональный и локальный уровни в таких масштабах. И причины этого связаны с общемировыми тенденциями.

Причины COVID-субсидиарности

Причинность COVID-субсидиарности обладает сложной, многофакторной природой. И, конечно, её корни находятся не в пандемии 2020 г., а в совокупности более протяжённых процессов и явлений, формирующих политический ландшафт современности. Наиболее удобно объяснить «биогенную субсидиарность» через анализ мегатрендов и трендов мировой политики.

К числу основных мегатрендов относят следующие процессы²⁹: глобализация; демократизация; интеграция.

Менее глобальные, но не менее важные тренды для понимания роли субнациональных регионов в период пандемии COVID-19 связаны с явлением деконцентрации властных полномочий национального государства.

²⁴ В индийском штате из-за нового штамма COVID введут комендантский час. 23.12.2020. *Интерфакс*. URL: <https://www.interfax.ru/world/742719> (дата обращения: 18.02.2022).

²⁵ В восьми штатах Мексики ввели режим тревоги. 16.12.2020. *ИА Красная Весна*. URL: <https://rossaprimavera.ru/news/fd8caabf> (18.02.2022).

²⁶ Крупнейшие штаты США создали «региональный пакт» для борьбы с COVID-19. 14.04.2020. *Российская газета*. URL: <https://rg.ru/2020/04/14/krupnejshie-shtaty-ssha-sozdali-regionalnyj-pakt-dlia-borby-s-covid-19.html> (дата обращения: 18.02.2022) ; В США начали снимать ограничения по COVID-19: 29 штатов США начали снимать ограничения по COVID-19. 17.04.2020. *Известия*. URL: <https://iz.ru/1000969/video/v-ssha-nachali-snimat-ogranicheniia-po-covid-19> (дата обращения: 18.02.2022).

²⁷ Власти бразильского штата Пиауи нашли способ удержать граждан дома. 14.05.2020. *Российская газета*. URL: <https://rg.ru/2020/05/14/vlasti-brazil'skogo-shtata-piaui-nashli-sposob-uvlichit-samoizoliaciiu.html> (дата обращения: 18.02.2022).

²⁸ Власти США продлили режим ЧС, введённый из-за COVID-19. 25.02.2021. *Фонтанка.ру*. URL: <https://www.fontanka.ru/2021/02/25/69782300/> (18.02.2022).

²⁹ Мегатренды мировой политики и их развитие в XXI веке / Под ред. М.М. Лебедевой. М.: Аспект Пресс, 2019. 400 с.

Глобализация как масштабная транснационализация экономических, социальных и политических процессов (Лебедева 2019) сопровождается повышением уровня конкуренции для акторов мировой политики. Это побуждает их повышать свою эффективность в условиях всё более динамичной международной среды. И субнациональные регионы превращаются в один из ресурсов для повышения конкурентоспособности государств. Образ государства на международной арене становится всё более многоликим за счёт субгосударственных акторов, бизнеса, «третьего сектора» и иных субъектов, а процедура выработки официальной государственной позиции вследствие этого постоянно усложняется. Локус таких игроков в мирополитической системе двойственен. С одной стороны, эти игроки действуют в связке со «своим» государством, а с другой – составляют ему конкуренцию. Тем не менее субнациональные акторы стали участниками международного взаимодействия по всему миру, ведь упрощение транснационального трафика нуждается в соответствующем «заполнении». Следует отметить, что многочисленные рассуждения о «конце глобализации» в результате пандемии не находят своего подтверждения. Более того, пандемия COVID-19 нанесла внушительный общемировой ущерб именно вследствие стремительного развития глобализации. Характерно и то, что политические элиты и аналитики увязывают вопрос с восстановлением экономики и других сфер именно с масштабным открытием межгосударственных границ в постпандемийный период³⁰. Помимо глобализации, свою лепту вносит и мегатренд на демократизацию.

Демократизация по-прежнему сохраняет свою актуальность. Несомненно, что демократия как политическая модель организации жизни общества и государства сегодня сталкивается с множеством вызовов, ответы на которые неочевидны. Несмотря на это, ни одна из альтернативных политических систем не может претендовать на то, чтобы стать такой же широко распространенной, а демократические тенденции по-прежнему всё шире укрепляются за пределами Евроатлантического пространства как своего традиционного ареала, например, в арабских государствах (Кудряшова 2012). Более того, ряд формально демократических государств (соответствующие положения Конституций, наличие механизма разделения властей и т.д.) на уровне официальной риторики стремятся отстоять своё право считаться демократическими, даже при очевидном усилении авторитарных параметров функционирования их политических систем. Мегатренд на демократизацию также «работает» за счёт перераспределения полномочий между уровнями власти. В обществах государства, где существует заметный низовой запрос на демократизацию, власти внутригосударственных регионов и органы местного самоуправления локальных сообществ стремятся

³⁰ Си Цзиньпин на G20 предложил создать международный механизм признания кода здоровья. 21.11.2020. ТАСС. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/10065685> (дата обращения: 18.02.2022).

усилить свою роль в политической жизни общества. Это формирует более-менее сильную политическую субъектность субнациональных и муниципальных образований, которая со временем начинает перетекать за пределы национальных границ (Gómez 2020). Возникающая таким образом транснационализация напрямую связана с интеграцией.

Интеграция стала неотъемлемым феноменом международного экономического и политического ландшафта. Интеграционные проекты разной степени успешности охватили все обитаемые регионы планеты. Опыт европейской интеграции не может быть имплементирован в других регионах целиком и механически. Однако успех европейского интеграционного проекта в контексте неудачи множества других интеграционных объединений (особенно в Африке и в Латинской Америке) со всей очевидностью демонстрирует невозможность интеграции без вовлечения широкой линейки негосударственных акторов, к числу которых относят и субнациональные регионы, хотя они, скорее, обладают гибридной государственно-негосударственной природой. Очевидно, что полиакторная, многоуровневая и многоформатная интеграция более продуктивна. Таким образом, распространение интеграции также способствует усилению субнационального компонента в международных процессах.

Мегатренды глобализации, демократизации и интеграции создают кумулятивный эффект, взаимно усиливают друг друга и порождают другие тренды, среди которых для темы исследования особую значимость приобретает тренд деконцентрации власти.

Под *деконцентрацией* власти подразумеваются несколько сходных процессов, в определении которых не установилось четких границ в научном дискурсе применительно к внутригосударственным регионам: децентрализация, деволюция, регионализация, федерализация, субсидиарность. Указанные явления могут быть как этапами (последовательными и параллельными) в рамках общего процесса в рамках одного государства (например, Бельгия), так и отдельными самостоятельными явлениями (деволюция Великобритании, децентрализация и регионализация Испании, субсидиарность Швейцарии).

В качестве производной от своих «старших братьев» тренд на деконцентрацию власти по регионам мира проявляет себя соответствующим образом. Европа, в особенности государства-члены ЕС, продвинулись по этому пути дальше остальных. Европейская интеграция имеет выраженное субнациональное измерение, которое является одной из краеугольных основ всего европейского проекта. Однако процесс деконцентрации властных полномочий охватил и другие регионы мира. По большому счёту, деконцентрация властных полномочий – это способ государств адаптироваться к современным реалиям.

Таким образом, причинность COVID-субсидиарности формируется за счёт кумулятивного эффекта от трёх ключевых мегатрендов – глобализации, демократизации, интеграции, которые порождают мощный тренд на деконцентрацию власти государств в различных регионах мира. Пандемия COVID-19

выступила в качестве триггера децентрализации власти, в результате чего субнациональные субъекты по всему миру приобрели чрезвычайные властные полномочия, хотя набор вариаций очень широк. Однако насколько это явление устойчиво? Не будет ли возврата к допандемийному статус-кво?

Перспективы COVID-субсидиарности

Перспективы встраивания COVID-субсидиарности в политические системы государств на постоянной основе связаны с двумя факторами: эффективностью модели в период пандемии и ресурсной обеспеченностью.

Эффективность COVID-субсидиарности как управленческой модели по борьбе с биогенной опасностью зависит, в первую очередь, от того, насколько региональным властям удастся справиться не только непосредственно с COVID-19, но и в какой степени принимаемые ими меры будут сбалансированными относительно экономики, социальной сферы и политической (особенно в плане конфликтности) обстановки на вверенных им территориях.

Например, в феврале 2021 г. в Италии на волне роста показателей заболеваемости COVID-19 были введены повторные ограничительные меры, которые не могут быть отменены на уровне провинций³¹. Очевидно, что у Рима возникли претензии к действиям властей итальянских областей в ходе отмены предыдущих ограничений. Однако теперь многое будет зависеть от того, окажется ли Рим более компетентным, чем региональные власти. Главным индикатором здесь будут выступать настроения жителей итальянских областей. Общественное мнение становится арбитром в странах с устойчивой демократической традицией.

Ресурсная обеспеченность субнациональных регионов также имеет значение. И здесь расклад зависит от сочетания трёх факторов: типа политического режима государства, позиции центральных властей и наличия устойчивого запроса общества к субнационализации политики.

Проанализировать это можно через концепцию трансформации Вестфальской модели мира³², одним из проявлений которой является формирование трёх групп государств: довестфальских, вестфальских, поствестфальских.

Очевидно, что наиболее высока вероятность имплементации COVID-субсидиарности в практику политического управления на постоянной основе у поствестфальских государств, расположенных в Европе. Это полностью вписывается в логику делегирования критически значимых полномочий (оборон-

³¹ Власти Италии ужесточили ограничения из-за COVID-19. 28.02.2021. *News.Ru*. URL: <https://news.ru/europe/vlasti-italii-uzhestochili-ogranicheniya-iz-za-covid-19/> (дата обращения: 18.02.2022).

³² Лебедева М.М. Акторы в международных отношениях и мировой политике. 09.06.2016. *ПСМД*. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/aktory-v-mezhdunarodnykh-otnosheniyakh-i-mirovoy-politike/> (дата обращения: 18.02.2022).

ных, внешнеполитических) с национального на наднациональный уровень ЕС. Между тем, субнациональность – оборотная сторона наднациональности ЕС, и работают эти процессы синхронно, являясь частью субсидиарности. И именно демократический тип политического режима государств-членов ЕС способствует реализации такого сценария. Ключевой фактор – устойчивый артикулированный запрос субнациональных и локальных сообществ, направленный к центральным и региональным властям.

В случае с вестфальскими государствами³³, в которых функционирует демократический политический режим, необходимо, главным образом, сочетание двух из обозначенных факторов – просубсидиарной позиции центральных властей и запроса субнациональных и локальных сообществ закрепить чрезвычайные полномочия на своих уровнях.

Конечно, сложнее будет решаться вопрос с субсидиарностью нового типа в автократиях и государствах со слабой демократической традицией. Велика вероятность, что центр будет не столько против делегирования властных полномочий, сколько будет блокировать передачу соответствующих финансовых ресурсов, то есть противиться пересмотру межбюджетных отношений. В то же время возможность вводить экстраординарные ограничительные меры без возможности решать сопутствующие социально-экономические вопросы делает передачу полномочий малопродуктивной. В этом случае субнациональные и местные власти будут стремиться избежать введения ограничительных мер даже в ситуации острой необходимости, так как будут опасаться социальных издержек и протестной активности, что вызывает однозначную негативную реакцию в центре и представляет явную угрозу для региональных элит. Именно это наблюдается летом 2020 г. и зимой 2021 г. в России.

Перспективы превращения COVID-субсидиарности из временной меры в константу мирополитических процессов в условиях продолжающейся пандемии выглядят труднопрогнозируемыми. Тем не менее можно утверждать, что наиболее склонны к этому поствестфальские государства и вестфальские государства с демократическими режимами правления.

* * *

Феномен COVID-субсидиарности как практики перевода экстраординарных чрезвычайных полномочий на уровень субнациональных и локальных сообществ в условиях мирного времени является новым глобальным явлением, имеющим перспективы на широкое распространение. Новая субсидиарность плотно коррелирует с ключевыми мирополитическими тенденциями, которые

³³ Дискуссия о допустимости применения терминов «национальное государство», «государство-нация», «вестфальское государство» к субъектам за пределами евроатлантического ареала продолжается не одно десятилетие. В данной статье под вестфальскими государствами понимаются государства безотносительно их географического расположения при наличии факта их признания международным сообществом.

проявляют себя в мегатрендах и производных от них трендах эволюции современной мировой политики. Вероятно, COVID-субсидиарность станет ещё одним измерением трансформации национального государства на всё более удлиняющемся периоде перехода мира к новой политической организации. В таких условиях для России актуализируется вопрос о «пересборке» федерально-региональных отношений и возможности превращения локальных (муниципальных) органов местного самоуправления в образования, обладающие «нормальным» уровнем субъектности для своего успешного функционирования.

Об авторе:

Сергей Павлович Артеев – кандидат политических наук, научный сотрудник, ИМЭМО РАН. 117997, Российская Федерация, Москва, Профсоюзная ул., 23. E-mail: artsp7@yandex.ru.

Благодарности:

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-04-60109 «Воздействие глобальных биогенных угроз на мировую политику».

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC 327

Received: August 10, 2021

Accepted: December 11, 2021

COVID-Subsidiarity as A New Political Phenomenon

Sergey P. Arteev

[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-111-125](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-111-125)

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences

Abstract: The COVID-19 pandemic has rapidly and synchronously changed the lives of billions of people all over the planet. The economic, social, and political problems were entwined in tight contradictions. The impact of the COVID-19 pandemic on international and national political issues has been the focus of attention of academia around the world since early 2020. The primary attention has been focused on international and national levels. At the same time, the subnational and local dimensions of the corona crisis "elude" the political science community.

Nevertheless, fighting against the new biogenic danger changes the redistribution of power between the national, subnational, and local levels. The article analyses this redistribution and presents its preliminary due to the incompleteness of the pandemic results. It seeks to identify the main patterns of a new round of the evolution of subsidiarity associated

with the COVID-19 pandemic. What role does COVID-subsidiarity play now, and what are its prospects in the post-pandemic world? The article employs the concept of megatrends and comparative methods to answer this question. The results show that extraordinary powers have been redistributed worldwide from the national to the subnational level. The essential characteristic of COVID-subsidiarity is the emergence of emergency powers at the subnational and local levels. It happens in states with different political regimes and different political cultures. It is likely that even after the end of the current pandemic, in some cases, the subnational regions will try to retain the expanded powers they acquired during the emergency. This is part of a broader process of transformation of the modern state and its adaptation to the newly emerging political organization of the world.

Keywords: COVID-19, pandemic, subsidiarity, power, megatrends, European Union, China, UK, political organization of the world

About the author:

Sergey P. Arteev – Candidate of Political Science, Research Fellow, IMEMO RAN. 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation. E-mail: artsp7@yandex.ru

Acknowledgements:

The reported study was funded by RFBR according to the research project № 20-04-60109.

Conflict of interests:

The Author declares the absence of conflict of interests.

References:

- Estella A. 2002. *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*. Oxford: Oxford University Press. 177 p.
- Fabbrini F. 2016. The Principle of Subsidiarity. Tridimas T., Schütze R., eds. *Oxford principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press. P. 13–23.
- Gómez Díaz, J., Gómez Díaz, A. 2020. Does European Integration Increase Sub-national Power? Evidence from a Time-series Cross-sectional Analysis. *European Political Science*. 19(4). P. 622–640. DOI: 10.1057/s41304-020-00269-8
- Naisbitt J. 1982. *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*. New York: Warner Books. 372 p.
- Kudryashova I.V. 2012. Evropa i «arabskaya vesna» [Europe and the Arab Spring]. *Current Problems of Europe*. № 3. P. 18–41. (In Russian).
- Lebedeva M.M. 2019. Sovremennye megatrendy mirovoi politiki [Modern Megatrends of World Politics]. *World Economy and International Relations*. №9. P. 29–37. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-9-29-37 (In Russian).
- Sardaryan G.T. 2015. Ponyatie i sushchnost' printsipa subsidiarnosti v politicheskoi mysli evropy i katolicheskoy sotsial'noy uchenii [The Concept and Essence of the Principle of Subsidiarity in European Political Thought and Catholic Social Teaching]. *Politika i obshchestvo*. 12(132). P. 1722–1728. (In Russian).
- Strezhneva M. V. 2016. Supranationality and the principle of subsidiarity in the EU and beyond [Supranationality and the Subsidiarity Principle in the European Union and beyond]. *World Economy and International Relations*. №6. P. 5–14. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Кудряшова И.В. 2012. Европа и «арабская весна». *Актуальные проблемы Европы*. 2012. №3. С. 18-41.

Лебедева М.М. 2019. Современные мегатренды мировой политики. *Мировая экономика и международные отношения*. №9. С. 29-37. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-9-29-37

Сардарян Г.Т. 2015. Понятие и сущность принципа субсидиарности в политической мысли Европы и католическом социальном учении. *Политика и общество*. 12(132). С. 1722-1728.

Стрежнева М.В. 2016. Наднациональность и принцип субсидиарности в ЕС и за его пределами. *Мировая экономика и международные отношения*. №6. С. 5-14.