

МИРОВОЙ ОПЫТ

DOI: 10.15838/esc.2021.4.76.14

УДК 353.5, ББК 60.59

© Йи Вайгенг, Морев М.В., Уханова Ю.В., Косыгина К.Е.

Эффективность деятельности органов власти на локальном уровне в условиях пандемии COVID-19 (опыт России и Китая)*



ЙИ ВАЙГЕНГ

Академия общественных наук провинции Цзянси
Наньчан, Китай
e-mail: ncyt71@163.com



Михаил Владимирович МОРЕВ

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация
e-mail: 379post@mail.ru
ORCID: 0000-0003-1396-8195; ResearcherID: I-9815-2016



Юлия Викторовна УХАНОВА

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация
e-mail: yuliya.uhanova@bk.ru
ORCID: 0000-0001-7307-9520; ResearcherID: Q-7225-2017



Ксения Евгеньевна КОСЫГИНА

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация
e-mail: sene4ka.87@mail.ru
ORCID: 0000-0001-5875-8912; ResearcherID: K-7910-2018

* Исследование выполнено частично при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00326 «Коллективные действия и социальный капитал в российском обществе».

Для цитирования: Эффективность деятельности органов власти на локальном уровне в условиях пандемии COVID-19 (опыт России и Китая) / Йи Вайгенг, М.В. Морев, Ю.В. Уханова, К.Е. Косыгина // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 4. С. 231–250. DOI: 10.15838/esc.2021.4.76.14

For citation: Yi Waigeng, Morev M.V., Ukhanova Yu.V., Kosygina K.E. The effectiveness of the authorities' activities at the local level in the COVID-19 pandemic (the experience of Russia and China). *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2021, vol. 14, no. 4, pp. 231–250. DOI: 10.15838/esc.2021.4.76.14

Аннотация. Вызванные пандемией COVID-19 качественные изменения на всех уровнях организации мирового сообщества (индивидуальном, групповом, национальном, глобальном) фактически сформировали новую социальную реальность. Причем этот процесс носил форс-мажорный характер; он происходил в условиях резкого роста ощущения неопределенности, изменения образа жизни практически каждого человека и каждой конкретной семьи, неготовности мировой медицины к адекватному ответу на глобальный эпидемиологический вызов, а также неизбежности масштабных проблем в экономике и политике. Сложившиеся условия стали проверкой на прочность для существующих систем государственного управления. Правительствам разных стран приходилось действовать быстро и решительно, для того чтобы, с одной стороны, держать под контролем развитие эпидемиологической ситуации, с другой стороны – не допустить резкого ухудшения социальной стабильности на фоне объективно возникших эпидемиологических, социальных и психологических вызовов. Пока мировая медицина в экстренном режиме форсировала разработку вакцины от коронавирусной инфекции, в научном и политическом сообществе развернулась дискуссия по поводу общей стратегии реализации карантинных ограничений. Однако на этом фоне фактически за кадром остался уровень местного сообщества, который, тем не менее, был и остается наиболее практичным в плане взаимодействия населения с органами власти. Именно на локальном уровне (имеется в виду региональный уровень, а также уровень местного самоуправления) органы власти более приближены к проблемам общества, имеют возможность очного взаимодействия с его представителями, а население, в свою очередь, может реально участвовать в деятельности по улучшению условий жизни (в том числе в решении проблем, вызванных пандемией). В статье приведен опыт России и Китая по организации взаимодействия и оценки населением деятельности органов власти на местах. Обе страны показали высокую эффективность выхода из возникшего в 2020–2021 гг. кризиса, поэтому их опыт представляет значительный интерес, прежде всего, в практическом плане. Авторы исследования приходят к выводу о важности общественной оценки относительно эффективности деятельности местных органов власти, а также перспектив активного привлечения граждан к решению проблем, возникающих на фоне форс-мажорных обстоятельств.

Ключевые слова: пандемия COVID-19, местное сообщество, общественная оценка эффективности государственного управления, гражданская активность, противоэпидемиологические мероприятия.

Введение

Эпидемиологический кризис, с которым столкнулся мир в 2019–2020 гг., стал 18-й пандемией в истории человечества¹. Его сложность и неординарность выражались не только в лавинообразном характере распространения COVID-19, но и в специфике мер, требующихся для сдерживания вирусной инфекции. В частности, вынужденная самоизоляция, ставшая наиболее эффективным средством профилактики эпидемии, реализовывалась на фоне многолетнего тренда, заключающегося в ежегодно

увеличивающемся потоке международного туризма, который «в 2019 году наблюдался во всех регионах мира»².

Масштабные ограничения внутри- и международных перемещений, приостановка работы большинства предприятий в периоды так называемого «локдауна» не могли не отразиться на мировой экономике, поставив мир «на грань глобальной рецессии»³. Эксперты ведущих международных организаций (Всемирная торговая организация, Международный валютный

¹ Пандемии в истории человечества. Справка // Вести.ру. 2020. 12 марта. URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3247270>; Случаи пандемий в мире в XX веке // РИА-новости. 2020. 12 марта. URL: <https://ria.ru/20200312/1568463184.html>

² Финмаркет со ссылкой на данные Всемирной туристской организации ООН (UNWTO). URL: <http://www.finmarket.ru/news/5153745>

³ Ивантер А., Кудияров С., Обухова Е. Кризис, к которому мы готовы // Эксперт. 2020. № 12. С. 13.

фонд, издательство Bloomberg, Мировой Банк) прогнозировали падение мирового ВВП и глобальную рецессию в ближайшие 3–4 года [1], сравнимую с временами «великой депрессии» в США 1930-х гг.

Задача преодоления комплексных (социальных, экономических, политических) последствий, вызванных пандемией COVID-19, актуализируется по мере того, как человечество проходит острую фазу распространения коронавируса. Этому способствуют накопление общественного и индивидуального опыта существования в условиях эпидемиологической угрозы, а также новейшие достижения в области медицины; прежде всего ряд противовирусных вакцин, разработка которых с самого начала носила форсированный характер.

Очевидно, что преодоление эпидемиологического кризиса является ключевым условием для возвращения любой страны мира к нормальной жизни. И в этом смысле показателен опыт России и Китая, которые демонстрируют наиболее успешные результаты в решении указанной задачи. Так, по данным на начало мая 2021 г. заболеваемость коронавирусом в России составляла 3298 случаев на 100 тыс. чел. населения, в Китае – 7,5 случая на 100 тыс. чел. населения. Для сравнения, аналогичный показатель в США составляет 9853 случая, в большинстве стран Западной Европы (включая Великобританию, Францию, Бельгию, Италию, Испанию, Швецию и др.), а также во многих странах Латинской Америки (Бразилия, Колумбия, Аргентина, Чили, Уругвай и др.), – более 6000 случаев на 100 тыс. чел. населения⁴.

В нашей статье проанализирован российско-китайский опыт взаимодействия органов власти и населения на местном уровне, что стало одним из важных условий успешной борьбы с распространением коронавирусной инфекции.

Меры профилактики и борьбы с COVID-19 составили одну из важнейших задач органов местного самоуправления. Неоценимая роль в предотвращении распространения вируса внутри страны принадлежит городским и сельским

поселениям, поскольку они являются ключевыми элементами при реализации профилактических мер и использовании всевозможных ресурсов для снижения уровня заболеваемости.

До сих пор нет возможности эффективно контролировать источники и каналы передачи заболевания, поскольку природа самого вируса недостаточно изучена; продолжают разработку и исследование вакцин. Вследствие мутации вируса угроза роста заболеваемости остается серьезной проблемой.

Распространение COVID-19 будет продолжаться в течение длительного времени, что говорит о необходимости регулярной профилактики и эффективной деятельности органов местного самоуправления в этом направлении. В настоящее время общепринятыми практиками являются создание специальных инициативных групп по профилактике болезни и борьбе с пандемией в районах и поселениях, работа с населением, подготовка волонтеров, распределение обязанностей руководства, внедрение профилактических мер в повседневную трудовую деятельность, активная совместная работа по предотвращению распространения коронавируса по всем направлениям. С опорой на исследования сельских и городских поселений провинции Цзянси (Китай) и Вологодской области (Россия) в статье освещаются такие аспекты, как эффективность деятельности органов местного самоуправления в условиях пандемии, меры общественной профилактики и проблемы, связанные с этим, а также выдвигаются соответствующие предложения.

Проблематика эффективности деятельности органов власти в условиях пандемии COVID-19 в научном дискурсе

Теоретическое обоснование оценки эффективности государственного управления в кризисных условиях пандемии COVID-19 находится на начальном этапе. Ограниченность спектра исследований и публикаций по рассматриваемой теме обусловлена тем, что COVID-19 – новый и еще не завершившийся вызов. Научный дискурс только утверждается, идет формирование общего пула проблем в сфере оценки государственного управления в условиях распространения коронавирусной инфекции, требующих научно обоснованных решений. Вместе с тем можно фиксировать рост публикаций как российских, так и зарубежных ученых.

⁴ Актуальная эпидемиологическая информация в России и в мире на 5 мая 2021 г. // Официальный сайт Роспотребнадзора. URL: https://www.rosпотребнадзор.ru/region/korono_virus/epid.php

Следуя логике исследования, в первую очередь необходимо обратить внимание на научные публикации, в которых рассматриваются действия властей в решении задач преодоления пандемии коронавируса в Китае и России [2; 3]. Обсуждению в научном дискурсе подверглись вопросы мобильности людей и влияния мер контроля государства на эпидемию COVID-19 в Китае как образцовой стране, успешно проводившей политику в этих направлениях [4–7]. «Государство показало свою способность в наиболее короткие сроки мобилизовать трудовые, финансовые и иные ресурсы, определить план действий для преодоления сложностей и стабилизации ситуации» [8].

Влиянию новой коронавирусной инфекции на экономику и социальную сферу посвящены труды и российских ученых. Так, отечественные авторы изучают последствия пандемии для отдельных отраслей экономики [9–12]. Отдельный пласт работ касается государственных мер по предотвращению социально-экономических последствий распространения коронавирусной инфекции, а также оценки их эффективности [13–16]. Вопросы реализации эпидемиологических, ограничительных, административных мер, устанавливаемых правительством, рассмотрены в исследовании Т.В. Чубаровой, М.А. Шаровой (Институт экономики РАН). Сделаны выводы об организованном, комплексном и межведомственном характере проводимых мероприятий, даны рекомендации по совершенствованию проводимой политики [17]. Научный интерес вызывает коллективная монография сотрудников ИСПИ ФНИСЦ РАН, в которой отражены ключевые тенденции социально-политической и демографической ситуации в России в условиях пандемии COVID-19. Она направлена на получение достоверного научного знания о реакции общества на внутреннюю и внешнюю антикризисную политику российского государства [18]. Значима по содержанию работа «Российское общество в условиях пандемии», выполненная в форме информационно-аналитического доклада под руководством академика РАН М.К. Горшкова. Исследование проводилось в 22 субъектах РФ и охватило 112 поселений, в том числе два мегаполиса, 19 административных

центров субъектов РФ, 35 районных центров, 19 поселков городского типа (пгт) и 37 сел [19].

Приведем примеры исследований и дискуссий относительно вводимых государствами ограничительных мер в период пандемии. Масштабную оценку действий правительств по сдерживанию коронавирусной инфекции на основе моделирования данных из 41 страны провели ученые Оксфордского университета (Великобритания). Авторы пришли к выводу, что меры, направленные на ограничение массовых собраний, закрытие предприятий с высоким уровнем риска, школ и университетов, имели небольшой и умеренный эффект. В свою очередь приказ о полной самоизоляции обладал слабым дополнительным эффектом. Эти результаты свидетельствуют о том, что, используя эффективные меры вмешательства, некоторые страны могли бы контролировать эпидемию, избегая при этом руководства оставаться дома [20]. Аналогичное исследование выполнено российскими авторами из НИУ ВШЭ. В результате моделирования поведения индивидов в условиях возможности заражения COVID-19 они пришли к выводу, что полная изоляция всех групп населения с точки зрения общественного благосостояния оказывается нецелесообразной, тогда как планирование карантинных мер, направленных на изолированные однородные группы населения, является более предпочтительной стратегией для государства [21]. Напротив, ученые из Китая доказали, что превентивное закрытие школ помогло снизить передачу вируса, хотя само по себе не предотвратило бы вспышку COVID-19. Ограничение смешивания людей внутри домохозяйств оказалось наиболее эффективной мерой [22]. Эмпирической проверке со стороны ученых подверглось требование по соблюдению масочного режима. Исследование показало, что добровольная политика в этом отношении приведет к недостаточному соблюдению режима ношения масок, в то время как обязательная политика представляется эффективным, справедливым и социально ответственным решением для ограничения передачи вируса [23].

Анализ научных публикаций показал, что оценка эффективности мер антикризисного государственного управления в России и Китае в

период пандемии осуществляется учеными преимущественно на национальном (федеральном) уровне или касается конкретных мероприятий. Данная проблематика недостаточно изучена на субнациональном (региональном) и муниципальном уровнях с точки зрения комплексного подхода. Во-первых, необходимо понять, насколько органы региональной власти и местного самоуправления включились в работу по предотвращению распространения коронавируса. Во-вторых, рассмотреть реакцию общества на эти действия, в том числе обратить внимание на участие инициативных граждан в преодолении последствий и решении реальных социальных проблем, вызванных пандемией COVID-19.

Методика исследования и информационная база

В рамках работы использовалось несколько массивов данных. Анализ опыта Китая в борьбе с пандемией основывается на исследовании, проведенном в первой половине 2020 года в провинции Цзянси на юго-востоке Китая. В ракурсе наблюдения вошли следующие административно-территориальные единицы: два района, 11 городских общин и три деревни в пяти уездах (округах), включая уезд Цзиньсянь города Наньчан, уезд Циншаньху города Наньчан, высокотехнологичную зону города Наньчан, уезд Юаньчжоу города Ичунь и уезд Поян города Шанжао. В качестве анализируемых территорий были выбраны пять территориальных единиц в соответствии со структурой городских и сельских общин, региональным распределением, численностью населения, потенциальными рисками.

Информационной базой исследования ситуации в России послужили материалы социологических измерений, осуществляемых на территории Вологодской области (субъекта Северо-Западного федерального округа РФ). Мониторинг экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области проводится Вологодским научным центром Российской академии наук (ВолНЦ РАН). Опрашиваются 1500 респондентов старше 18 лет в городах Вологде и Череповце, а также восьми районах области. Репрезентативность выборки обеспечивается соблюдением следующих условий: пропорций между городским и сельским населением; пропорций между жителями на-

селенных пунктов различных типов; половозрастной структуры взрослого населения области. Метод опроса — анкетирование по месту жительства респондентов.

Вологодская область — типичный российский регион, имеющий площадь более 140 тыс. кв. км. В Северо-Западном федеральном округе она уступает по численности населения только Ленинградской области и г. Санкт-Петербургу (на конец 2019 года численность населения Вологодской области составляла 1,16 млн чел.⁵). Занимает 5 место из 10 субъектов СЗФО по размеру ВРП (в 2018 г. — 582630,4 млн руб.) и продолжительности жизни (71,82 года); 7 место — по доле городского населения (72,6%); 8 место — по среднедушевым денежным доходам населения (28334 руб. в месяц). По итогам 2020 года (данные на 31 декабря 2020 г.) Вологодская область находилась на 8 месте в СЗФО по числу заражений коронавирусом на 100 тыс. чел. населения⁶. Другими словами, в структуре субъектов Северо-Западного федерального округа Вологодская область не относится к числу явных лидеров или аутсайдеров ни по ключевым характеристикам развития, ни по состоянию эпидемиологической ситуации в связи с распространением COVID-19.

Следует отметить, что в период наиболее острой фазы «первой волны» эпидемиологического кризиса, когда в целом по стране, а также на территории Вологодской области, были введены масштабные карантинные ограничения, использовать традиционный для ВолНЦ РАН метод проведения социологических исследований оказалось невозможно в силу необходимости непосредственного контакта анкетеров с респондентами. В связи с этим в период с марта по июнь 2020 года опросы методом анкетирования не проводились, вместо них были реализованы два интернет-опроса на базе платформы GoogleForms, посвященные такому важному для России событию, как внесение поправок

⁵ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020 / Росстат. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm

⁶ Оперативные данные статистики распространения коронавируса. URL: https://datalens.yandex/7o7is1q6ikh23?tab=X1&utm_source=cbregion&state=b3cbf9f7315

в Конституцию, а также поведению людей в условиях распространения коронавируса (вопросы касались преимущественно соблюдения правил личной гигиены, отношения к деятельности работодателей в условиях пандемии COVID-19 и т. д.)⁷.

Кроме перечисленных источников информации, использовались нормативно-правовые документы, включая федеральные, региональные законы и подзаконные акты органов государственной власти и управления соответствующего уровня, материалы официальных СМИ, веб-сайтов органов власти.

Собранные данные обрабатывались и интерпретировались с помощью системного, сравнительного, статистического и социологического анализа.

Эмпирические результаты исследования

Региональные власти и органы местного самоуправления играют ведущую роль в осуществлении эффективных мер по борьбе с COVID-19. Россия и Китай не являются исключением. Меры, предпринимаемые на субнациональном уровне для предотвращения распространения COVID-19, требуют более детального рассмотрения в рамках данного исследования.

Особый интерес вызывает уровень локального сообщества. Локальное сообщество — это социально-территориальная общность в привязке к определенной территории: село, поселок, город, группа районов и городов [24]. Социально-территориальные сообщества представляют собой исторически сложившиеся и непрерывно возобновляющиеся общности людей, совместно осваивающих и использующих в хозяйственном, социально-бытовом и социокультурном отношении определенную территорию [25]. В зарубежной литературе под сообществом (*local community*) обычно понимается как местность, так и реальные социальные группы с особым качеством взаимоотношений [26].

Меры профилактики и борьбы с COVID-19 стали одной из важнейших задач именно на уровне локального сообщества. Неоценимая

роль в предотвращении распространения вируса внутри стран принадлежит городским и сельским сообществам, поскольку они являются ключевыми элементами при реализации профилактических мер и использовании всевозможных ресурсов для снижения уровня заболеваемости. Локальное сообщество выступает своего рода «полем битвы» для проведения совместных профилактических мер, укрепления общесоциальных усилий по сдерживанию распространения вируса.

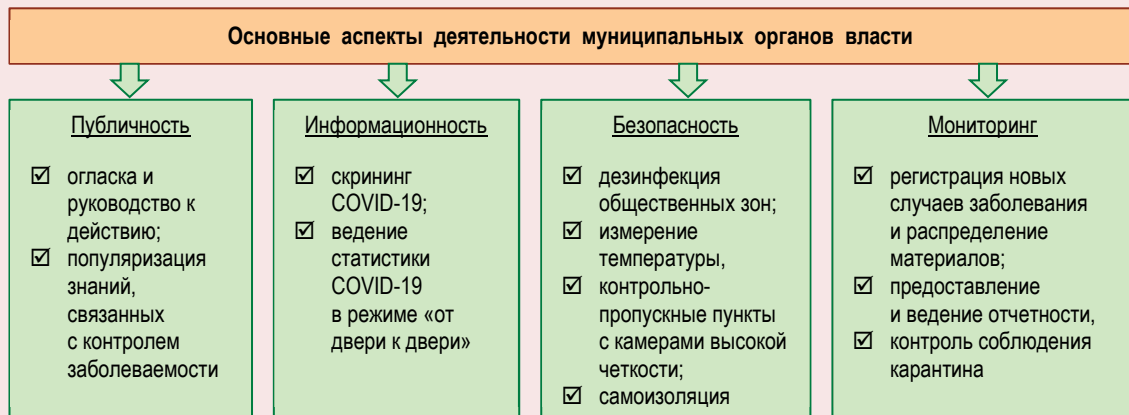
Исследование показало, что региональные органы и органы местного самоуправления в Китае реализуют полноценное сотрудничество в борьбе с коронавирусом на всех уровнях, во многом благодаря эффективной работе Партийного комитета и правительства провинции в сфере управления кадрами, а также успешной практики формирования «Правительства пяти направлений»⁸. В частности выявлено, что после того как в деревне М уезда Поян города Шанжао был обнаружен подтвержденный случай COVID-19, сельские органы самоуправления практически распались, и только после решительного вмешательства городского управления порядок жизни был восстановлен, после чего меры профилактики по распространению коронавируса принесли результаты.

В борьбе с коронавирусом основная функция местных органов власти Китая заключается в эффективном управлении и контроле таких аспектов, как публичность (огласка и руководство к действию, популяризация знаний, связанных с контролем заболеваемости), информационность (скрининг COVID-19, ведение статистики в режиме «от двери к двери»), безопасность (дезинфекция общественных зон, измерение температуры, работа контрольно-пропускных пунктов с камерами высокой четкости, самоизоляция) и мониторинг (регистрация новых случаев заболевания и распределение материалов; *рис. 1*). Все вышеупомянутые аспекты делают микроуправление и микрослужбы в деятельности органов местного самоуправления особенно важными.

⁷ В статье результаты интернет-опросов не учитывались в связи с их косвенной значимостью для заявленной цели исследования, поэтому в таблицах и графиках (а также в анализе) представлены данные опросов, проведенных после возобновления мониторинга (с августа 2020 г.).

⁸ Правительство пяти направлений — правительственный режим, предложенный провинцией Цзянси, суть которого заключается в том, что правительство должно быть ориентировано на лояльность, инновации, ответственность, выполнение своих обязанностей и стойкость.

Рис. 1. Основные аспекты деятельности муниципальных органов власти Китая в рамках профилактики коронавирусной инфекции



Источник: составлено авторами.

Важнейшим направлением в преодолении эпидемиологического кризиса выступает внедрение информационных методов мониторинга. В частности, в ходе анализа данных выяснилось, что все контрольно-пропускные пункты в поселениях района N города Наньчан оснащены камерами высокой четкости, с помощью которых дежурные осуществляют наблюдение через систему мониторинга. При помощи камер обнаруживают скопления людей, что уменьшает нагрузку работников, а также снижается риск их заражения. Таким образом, обеспечивается техническая гарантия эффективного управления во время пандемии. Населению Z города Наньчан больше не требуется регистрироваться с помощью ручки и бумаги, для входа в зону High-tech им достаточно в режиме реального времени просканировать QR-код, использовать мини-программу WeChat и т. д., что позволяет свести возможные риски к минимуму.

В условиях распространения COVID-19 правительства всех уровней в провинции Цзянси с целью повышения эффективности своей деятельности должны соблюдать полномочия при решении конкретных задач и согласованно решать важнейшие вопросы, касающиеся национальной экономики и жизнеобеспечения народа. Особая роль на местах в решении обозначенных вопросов в Китае принадлежит партии. Во время пандемии партийные организации первичного уровня должны исполнять

приказы вышестоящих ведомств, выполнять свои обязанности, укреплять передовое управление путем обеспечения ведущей роли членов партии, содействовать мобилизации ответственности путем проведения своевременной и широкой пропаганды и систематически совершенствовать меры по предотвращению распространения COVID-19 в ходе укрепления организационного потенциала.

Исследование показало, что партийные отделения и члены партии сельских и городских поселений образцово выполняли свои первоочередные обязанности. В реализации ряда противоэпидемических мер, таких как скрининг, измерение температуры, управление процессами, а также дежурство на контрольно-пропускных пунктах, принимали активное участие двадцать шесть членов партии из деревни N уезда Цзиньсянь города Наньчан, 18 членов партии из деревни L уезда Юаньчжоу города Ичунь и 15 – из деревни M уезда Поян города Шанжао. Оставаясь на передовой линии борьбы с COVID-19, они продемонстрировали ведущую роль партии и привлекли больше людей к участию в процессе деятельности органов власти, тем самым расширив участие субъектов.

Важным административным звеном в управлении, особенно в кризисный период, на муниципальном уровне в провинции выступают сетевые менеджеры. Как метод государственного управления, сетевое управление

реализует взаимосвязь и взаимодействие между субъектами, направляет ресурсы и кадры для управления вплоть до первичного уровня, позволяет усовершенствовать руководство для каждой конкретной должности и базовой сети и построить сетевую схему руководства с людьми, работающими в сетевом управлении. Установлено, что в районе N города Наньчан насчитывается 54 сетевых менеджера, 6 сетевых менеджеров в двух сообществах в районе S города Наньчан, 6 – в деревне N города Наньчан, 8 – в деревне L города Ичунь, 4 сетевых менеджера в деревне M города Шанжао. Связующую роль в достижении хороших результатов при реализации профилактических мер сыграл тот факт, что руководители сетей в наибольшей степени поддерживают контакт с жителями и обеспечивают своевременную обратную связь относительно состояния их здоровья.

Кроме того, как в городских, так и в сельских сообществах благодаря совместным действиям органов власти первичного уровня (к примеру, в деревне L в районе Юаньчжоу города Ичунь, деревне N в округе Цзиньсянь города Наньчан, общине N и общине W в районе Циншаньху города Наньчан) были созданы группы контроля заболеваемости, осуществлявшие тщательное обследование населения. Выявлено, что в других населенных пунктах (районе N города Наньчан, районе S города Наньчан, деревне N округа Цзиньсянь, городе Наньчан, селе N в районе Циншаньху, городе Наньчан, селе L города Ичунь и селе M в городе Шанжао) в разгар пандемии также были незамедлительно созданы группы по профилактике и контролю заболеваемости, которые, в том числе активно мотивировали жителей к совместным усилиям по борьбе с пандемией и выполнению указаний Центрального комитета партии. В результате всех этих мероприятий число инфицированных удалось значительно снизить.

В России на региональном и муниципальном уровнях также был разработан и реализован комплекс мер, направленных на борьбу с коронавирусной инфекцией и профилактику. Согласно мониторингу «Регионы, муниципалитеты и местные сообщества против COVID-19» профилактические мероприятия проводились во всех субъектах РФ, что можно фиксировать на примере Северо-Западного федерального округа. Анализ опыта действий

региональных властей и местного самоуправления позволил обобщить основные профилактические меры, предпринимаемые на местах. В их число вошли:

- информирование граждан и организаций о мерах профилактики COVID-19;
- дезинфекция общественных пространств;
- выявление лиц с подозрением на коронавирусную инфекцию (тестирование);
- нанесение разметки для социального дистанцирования;
- ограничение доступа в места общего пользования,
- на территорию муниципалитета;
- контроль / надзор за соблюдением мер гражданами и организациями.

Данные по регионам СЗФО свидетельствуют, что в Архангельской, Калининградской, Ленинградской, Псковской областях ограничения на передвижения между муниципалитетами не вводились, по крайней мере, информации о них в открытых источниках не обнаружено. Вологодская область ввела все вышеперечисленные эпидемиологические меры (табл. 1), в том числе были организованы контрольно-пропускные пункты на въезде и выезде из региона, а также на границах некоторых муниципальных районов⁹.

В области, как и в целом по России, в период коронакризиса активно внедрялись цифровые технологии, однако на локальном уровне в большей степени не для мониторинга эпидемиологической ситуации, а для эффективного и безопасного взаимодействия местных органов власти и населения. Местным самоуправлением выработаны различные формы коммуникаций с населением: мобильные приемные, единые справочно-информационные службы, личные встречи руководителей с гражданами, информационные стенды, «горячие линии», публичные онлайн-отчеты, сервисы «электронных» администраций и др. [27]. Особую востребованность перечисленные онлайн-сервисы и платформы приобрели во время разгара коронавирусной инфекции и введения режима самоизоляции с целью развития дистанционного формата взаимодействия местной власти и общественности.

⁹ Контрольно-пропускные пункты начнут работать на въезде и выезде из Вологды // Официальный сайт Администрации г. Вологды. URL: http://vologda-portal.ru/novosti/index.php?ID=425633&SECTION_ID=151

Таблица 1. Профилактические меры региональных властей и органов местного самоуправления по противодействию распространению коронавирусной инфекции в России

Субъект РФ	Информирование граждан и организаций о мерах	Дезинфекция мест общего пользования, улиц, общественного транспорта, подъездов МКД	Выявление		Нанесение разметки для социального дистанцирования	Ограничение доступа		Контроль / надзор за соблюдением мер	
			прибывших	симптомов у работников и прибывших		в места общего пользования	на территорию муниципалитета	гражданами	организациями
Архангельская обл.	+	+	+	+	+	+	-	+	+
Вологодская обл.	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Калининградская обл.	+	+	+	+	+	+	-	+	+
Республика Карелия	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Республика Коми	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ленинградская обл.	+	+	+	+	+	+	-	+	+
Мурманская обл.	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ненецкий автономный округ	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Новгородская обл.	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Псковская обл.	+	+	+	+	+	+	-	+	+

«+» – информация о мерах присутствует в открытых источниках.
«-» – информация о мерах не обнаружена в открытых источниках.
Источник: Регионы, муниципалитеты и местные сообщества против COVID-19. Мониторинг Общероссийского конгресса муниципальных образований. 2020 г.

Как видим, органами местной власти в России и Китае был принят широкий комплекс мер, направленных не столько на профилактику распространения коронавирусной инфекции, сколько на поддержание уровня и качества жизни широких слоев населения. В то же время следует остановиться на некоторых трудностях и проблемах местных органов власти на пути реализации политики в коронакризисный период.

Во-первых, выявилась нехватка четких и оперативных руководств и правил по профилактике вируса и борьбе с ним. Отсутствие единого руководства, стандартов профилактики и контроля заболеваемости, методов пропаганды привело к нескоординированности действий органов власти на разных уровнях. К примеру, в китайской провинции органы власти, столкнувшись с пандемией коронавируса, порой демонстрировали несогласованное сетевое управление, осуществляемое совместно департаментами здравоохранения, общественной безопасности, транспорта, связи, управления медицинскими материалами. Также наблюдалась недостаточная осведомленность о заблаговременной профилактике и контроле.

Во-вторых, прослеживается проблема формирования и распространения массива данных, содержащих базовую информацию о сообществе в период COVID-19. Распространение коронавируса тесно связано с перемещением населения. Несмотря на то, что в стране еще наблюдаются отдельные случаи заражения, в период регулярной профилактики и борьбы с пандемией мобильность жителей Китая резко возросла по сравнению с первой волной COVID-19. Изначально технология обработки больших данных применялась для профилактических мер, чтобы обеспечить каждому региону необходимую научную поддержку для прогнозирования риска заражения и профилактики заболеваний путем отслеживания числа пациентов с COVID-19 и скрининга распространения коронавируса. Однако исследование выявило, что создание баз данных в разных населенных пунктах происходит неравномерно, в сельских районах представляется особенно трудной задачей из-за высокой частоты и неопределенности мобильности населения. Кроме того, получен вывод о том, что городские и сельские сообщества Китая по-прежнему не

Таблица 2. Оценка деятельности СМИ по освещению ситуации с коронавирусом, % от числа опрошенных

Вариант ответа	В мире	В стране	В области
Достаточно или недостаточно лично вам сегодня информации в СМИ о ситуации с распространением коронавируса, путях передачи вируса, методах профилактики?			
Скорее достаточно	77,8	73,5	67,5
Скорее недостаточно	16,4	21,7	27,9
Затрудняюсь ответить	5,8	4,7	4,6
Доверяете ли вы официальной информации о ситуации с коронавирусом, которая распространяется в СМИ?			
В полной и значительной мере доверяю	44,4	35,0	38,9
Доверяю лишь отчасти	37,0	41,2	38,9
Совершенно не доверяю	14,5	20,1	19,1
Затрудняюсь ответить	4,1	3,6	3,3
Источник: Мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН (октябрь – ноябрь 2020 г.; N = 1500).			

имеют стандартизированных процессов обмена данными, существует необходимость увеличить эффективность совместного реагирования на чрезвычайные ситуации. Обмен данными еще не сформирован между департаментами и социально-экономическими субъектами; данные из департаментов транспорта, здравоохранения, связи и общественной безопасности не могут быть собраны вместе и использованы в полной мере; государственная информация фрагментирована, степень обмена ресурсами низкая.

В Вологодской области, как и в других российских регионах, оперативно собираются и публикуются в официальных источниках данные о случаях заражений коронавирусной инфекцией за сутки, количестве выздоровевших, летальных исходах, а также загруженности многопрофильных в каждом муниципальном районе. Вместе с тем сегодня, в период резкого нарастания роли информационных технологий (в том числе по причине виртуализации образа жизни на фоне карантинных мероприятий), распространение так называемых «фейковых» новостей представляет собой серьезную проблему для психологического фона в обществе и сохранения социальной стабильности в стране. В связи с этим показательно, насколько население удовлетворено / не удовлетворено тем, как ситуацию с коронавирусом освещают средства массовой информации. По данным опросов ВолНЦ РАН в Вологодской области более 67% людей удовлетворены объемом информации в СМИ о ситуации с коронавирусом в мире, стране и регионе (противоположного мнения придерживаются от 16 до 28%

респондентов¹⁰). В то же время тревожным моментом выступает тот факт, что только 35–39% населения области в полной и значительной мере доверяют официальной информации о ситуации с коронавирусом, которая распространяется в СМИ (табл. 2).

В-третьих, и в Китае, и в России на локальном уровне новые технологии применяются недостаточно. В городах и, особенно, в сельских поселениях по-прежнему используются традиционные методы управления. Исследование выявило, что в провинции Цзянси, несмотря на необходимость соблюдения мер профилактики в период пандемии, запись информации вручную все еще остается распространенным явлением, а применение новых технологий, таких как интеллектуальные технологии и цифровизация, еще не получило широкого распространения на муниципальном уровне. Нынешняя реализация таких мер, как сканирование QR-кода при регистрации, позволяет оперативно отслеживать местонахождение людей и избегать перекрестного заражения. Однако большинство пожилых людей в сельских районах и старых общинах не знают, как пользоваться

¹⁰ Для сравнения: по данным ВЦИОМ, 88% россиян в начале апреля 2020 г. говорили о том, что им «достаточно информации о ситуации с распространением коронавируса в мире, путях передачи вируса, методах профилактики». Противоположного мнения придерживались лишь 10% опрошенных (источник: Россия в пандемии: оценка эффективности противоэпидемических мер: аналитический обзор ВЦИОМ. 08.04.2020 // Официальный сайт ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossiya-v-pandemii-ocenka-effektivnosti-protivoepidemicheskikh-mer>).

смартфоном, а нестабильность сигнала в некоторых сельских поселениях ограничивает применение новых технологий.

В российском обществе также существует проблема цифрового неравенства, причинами которого становятся недостаточная развитость инфраструктуры на локальном уровне, социально-культурные особенности регионов, различия в уровне жизни и наличии цифровых компетенций у местного населения [28]. Безусловно, обозначенные проблемы затрудняют внедрение цифровых технологий со стороны муниципальных органов власти, в том числе в условиях эпидемиологического вызова.

Следует констатировать, что общественная оценка эффективности и ограничений мер является важным условием для сохранения социальной стабильности на локальном уровне, консолидации общества и местных органов власти при реализации противоэпидемиологи-

ческих мероприятий. С этой целью на местах регулярно проводятся массовые опросы общественного мнения, которые демонстрируют, в том числе, степень поддержки населением деятельности органов управления в период пандемии. Результаты опросов, проведенных в ряде муниципальных образований КНР, свидетельствуют, что при высокой оценке эффективности реализуемых органами власти мер оценка удовлетворенности жителей также была высокой (от 79 до 92 баллов по 100-балльной шкале; *табл. 3*).

По данным мониторинга общественного мнения ВолНЦ РАН, за период с августа 2020 по февраль 2021 года доля жителей Вологодской области, отмечающих, что в условиях пандемии региональными органами власти «делается всё возможное и всё необходимое», увеличилась с 32 до 34% (*табл. 4*). Для сравнения, удельный вес тех, кто считает пред-

Таблица 3. Оценка эффективности мер, реализуемых органами власти на местном уровне

Территория наблюдения	Общие условия	Степень риска	Число сетевых менеджеров	Волонтерская служба	Степень достижения цели	Степень удовлетворенности жителей, баллы	Оценка эффективности
Район N, город Няньчан	9 общины, 9049 домохозяйств, 21610 жителей	Средняя	54	136 зарегистрированных человек, 50 человек занятых в профилактике COVID-19, большинство из них – пожилые люди	Высокая	92	Отлично
Район S, город Няньчан	2 общины, 1420 домохозяйств, около 4500 жителей	Средняя	6	10 сотрудников Управления социального обеспечения в Южане	Средне-высокая	85	Хорошо
Деревня N, Цзиньсянь	3 села, около 290 домохозяйств, 33 члена партии	Низкая	6	41 волонтер (26 членов партии, 9 отставных солдат и 6 добровольцев)	Средне-высокая	83	Хорошо
Деревня L, район Юаньчжоу	8 сёл, 278 домохозяйств, 1488 деревень, 39 членов партии	Низкая	8	Более 60 волонтеров (18 членов партии и сельские жители)	Средняя	79	Удовлетворительно
Деревня M, уезд Поян	5 сёл, 1075 домохозяйств, 3468 деревень, 36 членов партии	Высокая	4	Более 30 волонтеров (сельские жители – работающие мигранты)	Средне-высокая	86	Хорошо

Примечание: Степень удовлетворенности жителей оценивается по столбальной шкале.
 Источник: результаты проведенного в первой половине 2020 г. в КНР исследования двух районов, 11 городских общин и трех административных деревень в 5 уездах (округах), включая уезд Цзиньсянь города Няньчан, уезд Циншаньху города Няньчан, высокотехнологическую зону города Няньчан, уезд Юаньчжоу города Ичунь и уезд Поян города Шаньжао. В качестве анализируемых территорий были выбраны пять территориальных единиц в соответствии со структурой городских и сельских общин, региональным распределением, численностью населения, потенциальными рисками и т. д.

Таблица 4. Оценка населением Вологодской области мер, предпринятых региональными властями, по борьбе с пандемией коронавируса, % от числа опрошенных

Категория населения	Делается всё возможное, всё необходимое		Чрезмерные, избыточные меры		Недостаточные меры		Ничего не знаю о предпринятых мерах		Затрудняюсь ответить	
	авг. 20	фев. 21	авг. 20	фев. 21	авг. 20	фев. 21	авг. 20	фев. 21	авг. 20	фев. 21
<i>Пол</i>										
Мужской	29,1	31,6	29,7	28,2	17,9	14,6	7,2	3,9	16,0	21,8
Женский	34,4	36,6	27,7	26,8	17,2	14,7	5,2	3,9	15,5	18,1
<i>Возраст</i>										
до 30 лет	34,1	24,5	23,7	30,0	16,8	12,7	9,5	5,9	15,9	26,8
30–55 лет	27,0	31,5	33,4	29,4	17,4	16,0	5,3	3,8	17,0	19,2
старше 55 лет	37,6	41,5	24,7	23,9	18,0	13,8	5,6	3,1	14,1	17,6
<i>Уровень образования</i>										
Среднее и н/среднее	28,4	30,8	29,0	27,9	15,1	13,4	5,1	3,5	22,3	24,4
Среднее специальное	35,2	37,8	28,1	28,6	17,6	12,3	6,9	3,0	12,2	18,2
Высшее и н/высшее	32,4	33,6	28,8	25,2	20,0	19,1	6,0	5,5	12,8	16,6
<i>Доходные группы</i>										
20% наименее обеспеченных	29,1	26,3	32,0	24,8	13,8	10,3	8,4	5,0	16,7	33,6
60% среднеобеспеченных	32,3	35,7	26,1	26,8	20,8	15,8	6,3	3,9	14,6	17,8
20% наиболее обеспеченных	42,9	37,4	27,3	29,0	14,9	15,3	2,2	5,0	12,7	13,4
<i>Территории</i>										
Вологда	26,3	27,3	41,3	37,9	14,0	15,2	2,3	4,8	16,3	14,9
Череповец	37,2	37,6	22,9	24,0	25,4	19,8	6,7	1,2	7,7	17,3
Районы	32,5	36,4	24,6	23,4	15,0	11,4	7,9	4,9	20,0	23,9
Область	32,1	34,3	28,6	27,4	17,5	14,7	6,1	3,9	15,7	19,7
Опросы проводились в августе 2020 г., октябре 2020 г. и феврале 2021 г. Источник: Мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН (N = 1500).										

принимаемые органами местной власти меры «недостаточными», почти в два раза ниже, за указанный период он сократился с 18 до 15%. При этом лишь 4–6% населения говорят, что «ничего не знают» о мерах, предпринимаемых региональными органами власти.

Примечательно, что значительный перевес доли положительных оценок над удельным весом отрицательных характеристик наблюдается во всех основных социально-демографических категориях населения (в том числе среди людей, по самооценке доходов относящихся к 20% наименее обеспеченных жителей Вологодской области), на городских и сельских территориях.

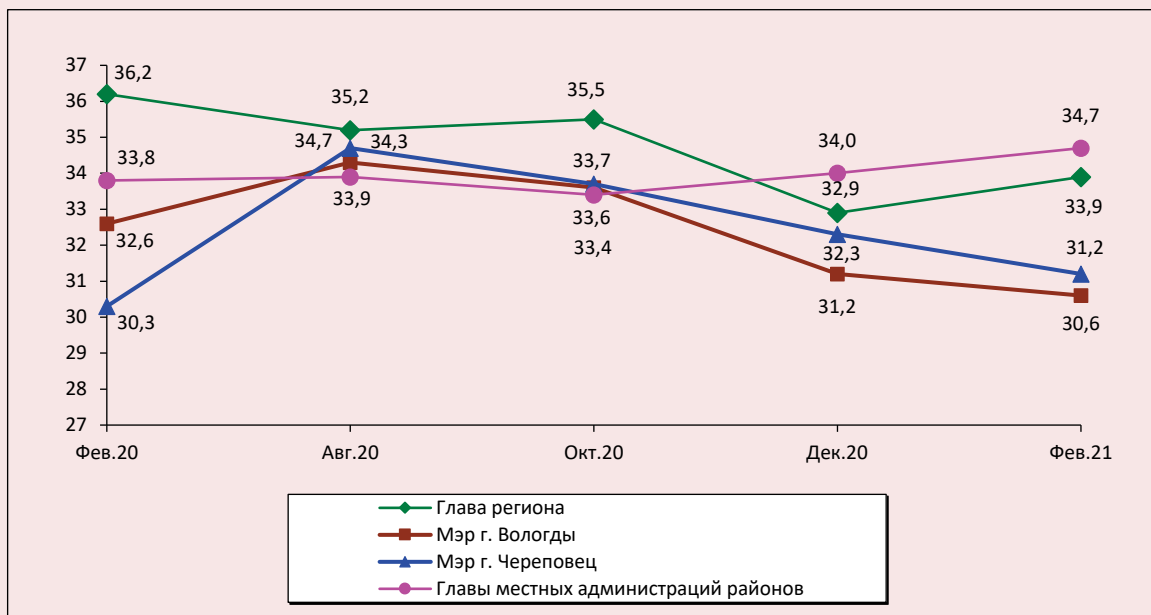
Следует также отметить, что преимущественно позитивное отношение населения к деятельности органов власти по борьбе с пандемией — явление не уникальное для Вологодской области. Так, например, по данным

ВЦИОМ¹¹, в конце марта — начале апреля 2020 г. 59% россиян считали «достаточными» меры, реализуемые властью для предотвращения распространения коронавируса (для сравнения, противоположного мнения придерживались лишь 32% россиян)¹².

¹¹ Россия в пандемии: оценка эффективности противозидемических мер: аналитический обзор ВЦИОМ. 08.04.2020 // Официальный сайт ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossiya-v-pandemii-ocenka-effektivnosti-protivoepidemicheskikh-mer>

¹² В связи с различиями в методике проведения опросов сопоставлять конкретные данные исследований ВЦИОМ и ВолНЦ РАН не вполне корректно. Однако в данном случае важна характеристика общей ситуации, о которой свидетельствуют результаты обоих исследований — преимущественно положительная оценка населением деятельности органов власти в период пандемии как в Вологодской области, так и в целом по стране.

Рис. 2. Оценка деятельности региональных и муниципальных органов власти (Вологодская область), % от числа опрошенных



Опросы проводились в августе 2020 г., октябре 2020 г. и феврале 2021 г.

Источник: Мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН (N = 1500).

В целом уровень одобрения деятельности региональных и муниципальных органов власти на протяжении всего 2020 года оставался стабильным (30–35%; *рис. 2*), несмотря на то, что в этот период людям пришлось столкнуться с огромным количеством не только эпидемиологических, но и психологических, а также социально-экономических угроз, так или иначе отразившихся на привычном образе жизни каждого человека¹³.

Таким образом, важным фактором, способствующим относительно благополучному прохождению периода острой фазы распространения коронавирусной инфекции, стала высокая

поддержка населением мер, предпринимаемых органами власти на местном уровне. Это не только позволило сохранить стабильность социально-политической ситуации на региональном и федеральном уровнях, но и создать конструктивные условия для широкого включения представителей самого общества в реализацию мероприятий, направленных на поддержание условий жизни наиболее уязвимых категорий населения.

Следует подчеркнуть, что в общественном дискурсе при рассмотрении кризисной ситуации, связанной с распространением коронавируса, основной акцент сосредоточен на вари-

¹³ Казалось бы незначительный уровень поддержки деятельности региональных и муниципальных органов власти (30–35%), во многом объясняется методической особенностью проведения опросов ВолНЦ РАН. Применяемый метод анкетирования, в отличие от интервью, предполагает значительную долю респондентов, затрудняющихся ответить на поставленный вопрос или не определившихся в своем мнении. Так, например, в среднем за 2020 год доля подобных ответов в отношении деятельности региональных и муниципальных органов власти составляла от 20 до 36%. Тем не менее, нельзя не отметить и тот факт, что в настоящее время отношение населения к деятельности органов власти на региональном и муниципальном уровнях действительно является более скептическим по сравнению с федеральным уровнем. Это общероссийская, не уникальная для Вологодской области проблема, обусловленная широким комплексом факторов (политических, психологических, социокультурных), на что указывают, в частности, и российские социологи (см., например: Российская повседневность в условиях кризиса: как живем и что чувствуем?: информационно-аналитическое резюме по итогам общенационального исследования / ИС РАН. 2015. 22 с.).

антах ее регулирования и оценках перспектив преодоления возникшей угрозы. В центре внимания практиков и теоретиков преимущественно находятся проблемы, касающиеся роли органов власти всех уровней и эффективности инструментов государственной политики по преодолению последствий эпидемиологического кризиса.

В то же время у сегодняшнего кризиса есть и другое ключевое измерение, которое будет иметь долговременные последствия как для государства и общества, так и для каждого гражданина. Речь идет о гражданской самоорганизации перед лицом непредвиденной угрозы не только жизни, здоровью, уровню жизни, но и личной свободе человека. Это принципиально важный вопрос, в том числе для обеспечения социальной безопасности в обществе. Борьба с пандемией требует привлечения как материальных, так и человеческих ресурсов, совместных усилий общества, стимулирования его жизненных сил, а также осознания того, что активное участие во всех необходимых мероприятиях станет гарантом защиты. Именно от участия граждан в решении социальных проблем, сплоченности общества во многом будет зависеть, насколько успешно правительства стран справятся с пандемией COVID-19 и ее последствиями¹⁴.

В ходе проведенного исследования выявлено, что и в китайском, и в российском обществе эпидемиологический вызов спровоцировал всплеск волонтерской активности на локальном уровне. Следует отдельно выделить важность роли волонтеров в городских сообществах китайской провинции. К примеру, в районе N города Наньчан насчитывается 50 волонтеров, большинство из них – пожилые люди, причем самому старшему 70 лет; сотрудники двух общин района S города Наньчан (10 чел.) полноценно подключились к социальной работе по противодействию вирусу. Девять отставных солдат в деревне N уезда Цзиньсянь города Наньчан вступили в число волонтеров по собственной инициативе.

¹⁴ A COVID-19 Philanthropy Stimulus Package: Unlocking further giving in the UK to support civil society at a time of crisis. CAF, 2020. URL: <https://www.cafonline.org/about-us/caf-campaigns/a-champion-for-charities/policy-briefings-andconsultations-library/covid-19-philanthropy-stimulus-package> (дата обращения 11.05. 2021).

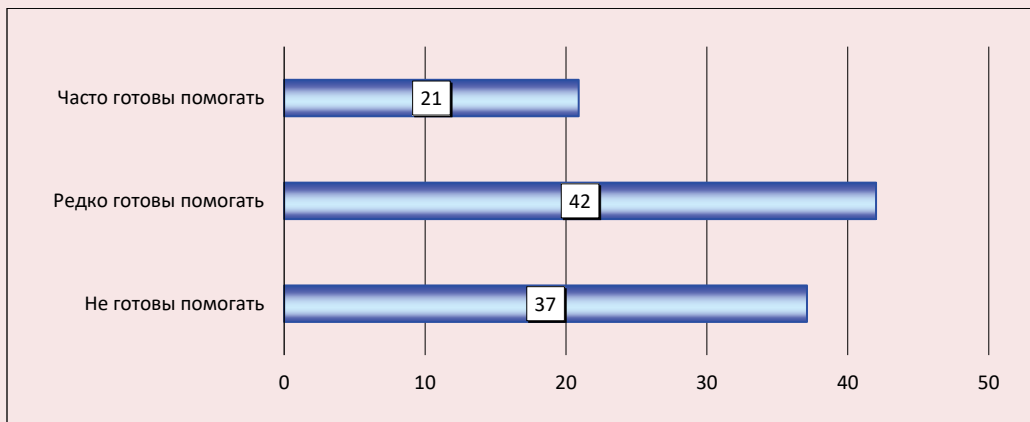
Высокая личная инициативность местных жителей в обеспечении безопасной жизнедеятельности находит отражение и в сельских сообществах Китая. В деревне L в округе Юаньчжоу города Ичунь 32 жителя взяли на себя инициативу участвовать в борьбе с пандемией, более 30 жителей деревни M в округе Поян города Шанжао стали добровольцами. Таким образом, можно видеть, что упомянутые выше локальные сообщества сыграли важную роль в реализации профилактических мер. В то же время анализ полученных данных свидетельствует, что волонтеры в деревнях – это в основном члены партии и небольшое число молодых людей, которые являются работающими мигрантами. Основная ответственность лежит на руководителях сельских поселений и представителях органов власти, в то время как осведомленность жителей о самоуправлении и добровольчестве недостаточна. Таким образом, есть основания говорить о проблеме недостаточности активного участия локального сообщества Китая в решении общественно значимых проблем в условиях пандемии.

Как показывают социологические исследования ВолНЦ РАН, проведенные на территории Вологодской области в октябре – ноябре 2020 г., подавляющая часть регионального сообщества (63%) придерживается мнения о готовности окружающих людей помогать друг другу в условиях распространения коронавирусной инфекции в России (рис. 3).

Однако уровень реального участия в различных практиках самоорганизации, направленных на помощь людям, оказавшимся в тяжелой ситуации в связи с коронакризисом, почти в два раза ниже, чем готовность к подобному участию (22% респондентов отметили, что уже участвуют, 40% – декларируют готовность оказывать такую помощь в будущем; табл. 5). В то же время есть основания говорить, что в российском обществе на местах имеется значительный потенциал для солидаризации, конструктивного объединения жителей в кризисных условиях.

Региональные социологические данные свидетельствуют, что помощь людям, оказавшимся в тяжелой ситуации в связи с распространением коронавирусной инфекции, чаще оказывают женщины, чем мужчины. Люди 30–55 лет, с высшим образованием непосред-

Рис. 3. Оценки населения Вологодской области готовности / неготовности окружающих к помогающему поведению в условиях распространения коронавирусной инфекции в России*, % от числа опрошенных



* Ответ на вопрос «Как Вы считаете, окружающие Вас люди готовы или не готовы помогать друг другу в условиях распространения коронавирусной инфекции в России? И если готовы, то часто или редко?»

Источник: Мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН (октябрь – ноябрь 2020 г.; N = 1500).

Таблица 5. Участие и готовность местного сообщества в помогающих практиках в условиях распространения коронавирусной инфекции в России*, % от числа опрошенных

Вариант ответа	Да	Нет
Оказываю помощь	22,3	77,7
Готов(а) оказывать помощь в будущем	40,0	60,0

* Ответ на вопрос «Скажите, пожалуйста, Вы лично оказываете помощь людям, оказавшимся в тяжелой ситуации в связи с распространением коронавирусной инфекции, или готовы оказывать такую помощь в будущем?».

Источник: Мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН (октябрь – ноябрь 2020 г.; N = 1500).

ственно участвуют в преодолении последствий COVID-19 чаще, чем остальные группы населения области. Относительно доходов наиболее активны две противоположные группы: 20% наименее обеспеченных и 20% наиболее обеспеченных (табл. 6).

В целом, как показывают социологические исследования, перспективным субъектом гражданской самоорганизации, направленной на борьбу с новыми вызовами и рисками, выступает молодежь. Молодое поколение – та социальная группа населения, которая постоянно открыта всему новому, легко адаптируется к возникающим изменениям и нацелена на социальные преобразования [29]. В частности, социально-демографический портрет волонтера города Вологды выглядит следующим образом: в первую очередь это молодой человек до 30 лет с высшим образованием или студент вуза, проживающий в областном центре [30].

Как демонстрируют полученные данные, местное сообщество в период коронавирусной инфекции нацелено на вовлечение в практики, в первую очередь направленные на бытовую помощь людям, находящимся на самоизоляции или карантине. Более 40% респондентов готовы приносить продукты, лекарства, выгуливать животных и т. п. (рис. 4). Более четверти населения проявляют готовность к вовлечению в такие социальные активности, как работа на горячей линии (27%), помощь в медицинских учреждениях (26%) и транспортное волонтерство (24%). Обращает на себя внимание тот факт, что население региона в основном декларирует готовность к неформальному участию (зачастую ситуативному, без членства в конкретной общественной организации), в так называемых практиках малых дел, что характерно в целом для российского общества в современный период [31].

Таблица 6. Социально-демографические характеристики населения в разрезе помогающего поведения в период распространения коронавирусной инфекции (реальное и потенциальное участие), % от числа опрошенных

Категория населения	Оказываю помощь		Готов(а) оказывать помощь в будущем	
	Да	Нет	Да	Нет
Пол				
Мужской	18,1	81,9	34,0	66,0
Женский	25,7	74,3	44,7	55,3
Возраст				
до 30 лет	22,1	77,9	45,5	54,5
30–55 лет	25,8	74,2	42,1	57,9
старше 55 лет	18,1	81,9	35,0	65,0
Образование				
Среднее и н/среднее	14,1	85,9	30,6	69,4
Среднее специальное	21,8	78,2	37,6	62,4
Высшее и н/высшее	32,3	67,7	53,8	46,2
Доходные группы				
20% наименее обеспеченных	26,1	73,9	36,9	63,1
60% среднеобеспеченных	19,1	80,9	39,2	60,8
20% наиболее обеспеченных	27,9	72,1	46,5	53,5
Территории				
Вологда	27,0	73,0	51,8	48,2
Череповец	16,3	83,7	28,3	71,7
Районы	23,3	76,7	40,1	59,9
Область	22,3	77,7	40,0	60,0

Источник: Мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН (октябрь – ноябрь 2020 г.; N = 1500).

Рис. 4. Готовность населения Вологодской области к участию в практиках помощи людям, находящимся на самоизоляции или карантине в связи с распространением коронавируса, % от числа ответивших по каждому суждению



Источник: Мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН (октябрь – ноябрь 2020 г.; N = 1500).

Таким образом, дестабилизирующая ситуация пандемии особенно отчетливо проявила значимость гражданской самоорганизации для социальной стабильности на локальном уровне и в китайском, и в российском обществе. Совместными усилиями возможно мобилизовать массы в критический период. Только мотивируя жителей к участию, можно, в конечном счете, улучшить динамику и характер управления сообществами.

Заключение

Резюмируя, хотим подчеркнуть, что ключ к предотвращению распространения вируса заключается не в том, чтобы полагаться только на госслужащих начального уровня, а в том, чтобы эффективно организовать жизнедеятельность населения. Для активизации регионального управления и местного самоуправления следует изменить направления и идеи профилактики пандемии и борьбы с ней. В частности, необходимо начать с тривиальных вопросов и деталей в повседневной жизни людей и найти способы эффективной организации деятельности локального сообщества. Представляется актуальным обратить внимание именно на первичный уровень и непосредственно расширить возможности сообществ и жителей. Важно сосредоточиться на мобилизации энтузиазма гражданских активистов (лидеров различных инициативных групп). По мере того как ведется борьба с распространением коронавируса, необходимо повышать организационный потенциал общественных деятелей, укреплять их лидерский потенциал с целью дальнейшего развития самоорганизации жителей.

Кроме того, представляется важным совершенствовать современные цифровые технологии в период борьбы с пандемией в организации взаимодействия общества и власти на региональном и муниципальном уровнях (расширение онлайн-платформ, онлайн-сервисов), а также в развитии гражданской активности на местах как значимого ресурса социально-го развития. В период профилактики и борьбы

с пандемией онлайн-организации, такие как онлайн-платформы, группы WeChat и группы QQ, могут быть полностью использованы для организации деятельности местных властей.

Для китайского общества важнейшее значение имеют развитие политических преимуществ партии, усиление руководящей роли партийного аппарата, улучшение строительства партийных организаций на первичном уровне, использование в полной мере партийных отделений в сфере организации жизнедеятельности общества на местах.

Опасность пандемии обусловлена целым рядом факторов, сложность борьбы с COVID-19 и затраты на деятельность органов местного самоуправления могут возрасти, как только будут обнаружены и подтвержденные новые случаи заболевания. Неэпидемические целевые ориентиры являются важнейшими индикаторами. Формирование научной системы оценки для эффективного государственного управления является долгосрочной целью содействия местным органам власти. Рекомендуется построить относительно обоснованную модель оценки и измерения, учитывающую степень влияния пандемии, институциональное совершенствование, количественные показатели работы участников, систему технического обеспечения, удовлетворенность жителей и другие комплексные системы оценки.

Подводя итоги, следует отметить один из главных факторов, позволивших России и Китаю относительно благополучно справиться на первом этапе как со вспышками эпидемии COVID-19, так и с возникающими в этот период вызовами социально-экономического характера. Он заключается в сохранении конструктивных отношений между обществом и властью, основанных на позитивной общественной оценке деятельности местных органов управления, а также на активной реализации потенциала гражданского общества и гражданских инициатив в решении динамично возникающих проблем в период эпидемиологического кризиса.

Литература

1. Ильин В.А., Морев М.В. Эффективность «ручного» управления государством. Проверка на прочность — 2020 // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 2. С. 9–24.

2. Лысенко Е.А., Мечикова М.Н. Антикризисная политика государств в контексте преодоления социально-экономических последствий COVID-19 // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2020. № 3 (35). С. 83–89. DOI: 10.24411/2225-8264-2020-10051
3. Бобылева А.З., Аньшин В.М., Птицын А.В. Новые вызовы: сравнительный анализ международных реактивных антикризисных мер в связи с пандемией COVID-19 // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 81. С. 24–48. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10077
4. Vasiev M., Bi K., Denisov A., Bocharnikov V. How COVID-19 pandemics influences Chinese economic sustainability. *Foresight*, 2020, no. 2. Available at: <https://foresight-journal.hse.ru/en/2020-14-2/368819787.html>
5. Kraemer M. et. al. The effect of human mobility and control measures on the COVID-19 epidemic in China. *Science*, 2020, vol. 368, iss. 6490, pp. 493–497. DOI: 10.1126/science.abb4218
6. Chen S., Yang J., Yang W., Wang C., Baerninghausen T., COVID-19 control in China during mass population movements at New Year. *Lancet*, 2020, no. 395, pp. 764–766. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30421-9
7. Yu Liu, Saltman R.B. Policy lessons from early reactions to the COVID-19 virus in China. *American Journal of Public Health*, 2020, vol. 110, no. 8. pp. 1145–1148. DOI: <https://doi.org/10.2105/AJPH.2020.305732>
8. Ткачев С.В. К вопросу о футурологии государственного управления в Российской Федерации // Образование и право. 2020. № 9. С. 48–50. DOI: 10.24411/2076-1503-2020-00550
9. Долгов С.И., Савинов Ю.А., Тарановская Е.В. Влияние вспышки нового коронавируса на международную торговлю // Российский внешнеэкономический вестник. 2020. № 2. С. 7–18.
10. Чуланова О.Л. Актуализация экономики свободной занятости (гигономики) – тренда цифровой глобализации в условиях пандемии COVID-19 // Журнал исследований по управлению. 2020. Т. 6. № 3. С. 3–22.
11. Савушкина Ю.В. Железнодорожная индустрия в условиях COVID-19 // Инновации и инвестиции. 2020. № 6. С. 291–293.
12. Леонидова Е.Г. Туризм в России в условиях COVID-19: оценка экономического эффекта от стимулирования спроса для страны и регионов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 2. С. 59–74. DOI: 10.15838/esc.2021.2.74.4
13. Андреева О.В. Поддержка социальных предпринимателей в период эпидемии COVID-19 в России и за рубежом // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. 2020. № 2. С. 297–301.
14. Генкин А.С. Коронаэкономика: новый мир после пандемии // Информация и инновации. 2020. Т. 15. № 2. С. 37–44.
15. Владиславлева Т.Б., Керов В.А. Государственное управление региональным развитием в условиях пандемии COVID-19 // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 83. С. 22–46.
16. Кулькова В. Ю. Некоммерческий сектор и государственная поддержка некоммерческих организаций сферы услуг в РФ в условиях кризиса 2020 г. // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 80. С. 5–21.
17. Чубарова Т.В., Шарова М.А. Государственная политика как фактор, влияющий на развитие пандемии COVID-19: выводы для России // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 83. С. 84–107. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10110
18. Российское общество и государство в условиях пандемии: социально-политическое положение и демографическое развитие Российской Федерации в 2020 году: [коллективная монография] / Г.В. Осипов и др.; под ред. Г.В. Осипова, С.В. Рязанцева, В.К. Левашова, Т.К. Ростовской; отв. ред. В.К. Левашов. М.: Перспектива, 2020. 532 с.
19. Российское общество в условиях пандемии: информационно-аналитический доклад / ФНИСЦ РАН. М., 2020. 68 с.
20. Brauner J.M. et. al. Inferring the effectiveness of government interventions against COVID-19. *Science*, 2021, vol. 371, iss. 6531.
21. Калинин А.М., Засимова Л.С., Колосницына М.Г., Хоркина Н.А. Политика изоляции населения во время пандемии COVID-19: какие стратегии выгодны государству? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 4. С. 7–30.
22. Zhang J. et al. Changes in contact patterns shape the dynamics of the COVID-19 outbreak in China. *Science*, 2020, vol. 368, issue 6498, pp. 1481–1486 DOI: 10.1126/science.abb8001

23. Betsch C. et al. Social and behavioral consequences of mask policies during the COVID-19 pandemic. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2020, no. 117 (36), pp. 21851–21853. DOI: 10.1073/pnas.2011674117
24. Дрегалю А.А., Ульяновский В.И. Социокультурная динамика социального пространства Севера. Архангельск: САФУ, 2017. 252 с.
25. Маркин В.В. Социальное пространство России в региональном измерении: социологический анализ, моделирование, мониторинг // Россия и мир: глобальные вызовы и стратегии социокультурной модернизации: мат-лы Международной научн.-практич. конференции (Москва, 12–13 октября 2017 г.) / отв. ред. А.В. Тихонов. М.: ФНИСЦ РАН, 2017. 760 с.
26. Williams R. *Keywords*. London: Fontana, 1988. 270 p.
27. Жестянников С.Г. Общественное участие как инструмент развития территории (из опыта Вологодского муниципального района Вологодской области) // Проблемы развития территории. 2021. Т. 25. № 1. С. 52–67. DOI: 10.15838/ptd.2021.1.111.3
28. Груздева М.А. Включенность населения в цифровое пространство: глобальные тренды и неравенство российских регионов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 5. С. 90–104. DOI: 10.15838/esc.2020.5.71.5
29. Социальное участие молодежи в развитии городов: методологические идеи, методические подходы и опыт исследования конструктивных практик: монография / под общ. ред. проф. М.В. Певной. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2020. 244 с.
30. Уханова Ю.В., Косыгина К.Е., Леонидова Е.Э. Тенденции и барьеры развития добровольчества в городе Вологде // Социальное пространство. 2020. Т. 6. № 1. URL: <http://socialarea-journal.ru/article/28499>. DOI: 10.15838/sa.2020.1.23.2
31. Уханова Ю.В., Леон Д., Шельвальд Р. Благотворительная деятельность локального сообщества: итоги социологического исследования в российском регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 1. С. 169–185. DOI: 10.15838/esc.2021.1.73.12

Сведения об авторах

Йи Вайгенг – директор, научный сотрудник, Управление социальных исследований, Академия общественных наук провинции Цзянси (Китай, провинция Цзянси, город Наньчан, Hongdu North Avenue, 649; e-mail: ncyt71@163.com)

Михаил Владимирович Морев – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, заместитель заведующего отделом, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: 379post@mail.ru)

Юлия Викторовна Уханова – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: yuliya.uhanova@bk.ru)

Ксения Евгеньевна Косыгина – научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: sene4ka.87@mail.ru)

Yi Waigeng, Morev M.V., Ukhanova Yu.V., Kosygina K.E.

The Effectiveness of the Authorities' Activities at the Local Level in the COVID-19 Pandemic (the Experience of Russia and China)

Abstract. The qualitative changes caused by the COVID-19 pandemic at all levels of the organization of the world community (individual, group, national, global) have actually formed a new social reality. Moreover, this process was of a force majeure nature; it took place in the conditions of a sharp increase in the uncertainty feeling, changes in the lifestyle of almost every person and every particular family, the

unpreparedness of world medicine for an adequate response to the global epidemiological challenge, as well as the inevitability of large-scale problems in the economy and politics. The current conditions have become a challenge for the existing systems of public administration. The governments of different countries had to act quickly and decisively in order, on the one hand, to keep the development of the epidemiological situation under control, and on the other hand, to prevent a sharp deterioration of social stability against the background of objectively emerging epidemiological, social and psychological challenges. While the world medicine was urgently accelerating the development of a vaccine against coronavirus infection, the scientific and political community discussed the general strategy for implementing quarantine restrictions. However, against this background, the local community level remained virtually behind the scenes, which, nevertheless, was and still remains the most practical in terms of interaction of population with the authorities. It is at the local level (meaning the regional level, as well as the level of local self-government) that the authorities are more close to the society problems, have the opportunity to interact face-to-face with its representatives, and the population, in turn, can actually participate in activities to improve living conditions (including solving problems caused by the pandemic). The article presents the experience of Russia and China in organizing interaction and evaluating the activities of local authorities by the population. Both countries have shown high efficiency in overcoming the crisis in 2020–2021, so their experience is of considerable interest, primarily in practical terms. The authors of the study have concluded about the importance of public assessment regarding the effectiveness of the activities of local authorities, as well as the prospects for actively involving citizens in solving problems arising against the background of force majeure.

Key words: COVID-19 pandemic, local community, public assessment of the effectiveness of public administration, civic engagement, anti-epidemic measures.

Information about the Authors

Yi Waigeng – Director, Researcher, Social Research Office, Jiangxi Academy of Social Sciences (649, Hongdu North Avenue, Jiangxi Province, Nanchang, China; e-mail: ncyt71@163.com)

Mikhail V. Morev – Candidate of Sciences (Economics), Leading Researcher, Deputy Head of Department, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: 379post@mail.ru)

Yulia V. Ukhanova – Candidate of Sciences (History), Senior Researcher, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: yuliya.uhanova@bk.ru)

Kseniya E. Kosygina – Researcher, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: sene4ka.87@mail.ru)

Статья поступила 19.05.2021.