

МНОГОСТОРОННИЙ ОТВЕТ КАНАДЫ НА ВЫЗОВЫ ПАНДЕМИИ COVID-19

© СОЛЯНОВА М.В., 2020

СОЛЯНОВА Мария Викторовна, кандидат политических наук, научный сотрудник сектора внешней и внутренней политики США Центра североамериканских исследований. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 (solyanova.maria@gmail.com, solyanova.maria@imemo.ru), ORCID: 0000-0002-4974-4508.

Солянова М.В. Многосторонний ответ Канады на вызовы пандемии COVID-19. Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2020, № 3, сс. 65-76. DOI: 10.20542/afj-2020-3-65-76

DOI: 10.20542/afj-2020-3-65-76

УДК: 338.1(71)

Статья поступила в редакцию 12.10.2020.

Для многих стран распространение COVID-19 обнажило слабые места одновременно во многих сферах жизнедеятельности, причем с каждым месяцем эти слабости стали проявляться все ярче. Канада – не исключение. Несмотря на развитость экономики, сильные демократические институты и эффективность управления на федеральном, провинциальном и территориальном уровне, пандемия стала угрозой не только жизни людей, но и экономической, и политической системам. Данная статья рассматривает разновекторную направленность ответа Канады на пандемию COVID-19 и то, насколько политически эффективными оказались принятые федеральным правительством решения.

Ключевые слова: Канада, пандемия, COVID-19, вызов, ограничительные меры, механизмы поддержки граждан, провинции, территории.

На конец августа общее количество подтвержденных случаев заражения COVID-19 в Канаде насчитывало более 127.5 тыс.[1] Распространение коронавирусной инфекции по провинциям и территориям с самого начала вспышки заболевания было неравномерным. Так, провинциями с наибольшим числом заразившихся стали Квебек и Онтарио, где количество заболевших превысило 62 тыс. и 42 тыс. соответственно. Лишь одна из трех северных территорий – Нунавут – остается единственной, где по состоянию на конец августа не было ни одного подтвержденного случая заражения COVID-19. Что предпринимало федеральное правительство и как действовали провинциальные/территориальные власти, чтобы снизить распространение болезни и нивелировать ее последствия для экономики страны?

ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Через три дня после объявления Всемирной организацией здравоохранения вспышки коронавирусной инфекции пандемией (11 марта 2020 г.) правительство Канады начало предпринимать меры для снижения риска распространения заболевания внутри страны. Была опубликована рекомендация гражданам воздерживаться от поездок за границу, а также о возвращении на родину из-за рубежа. Кроме того, вводились чрезвычайные меры в соответствии с действующими "Законом о карантине" и "Законом об авиации".

Далее правительство начало осуществлять комплекс рестрикционных мер, в том числе: запрет на въезд в страну тем, кто не является гражданином или постоянным резидентом, закрытие границы с США, введение двухнедельного карантина для всех канадцев, возвращающихся из-за границы, прекращение доступа автотранспорта во все национальные парки, исторические места и заповедники, приостановка персонального

обслуживания во всех центрах предоставления государственных услуг. Также вводились новые ограничения на воздушном и железнодорожном транспорте. Перевозчиков обязали проводить медицинский осмотр пассажиров перед посадкой, и в случае выявления симптомов, указывающих на COVID-19, пассажир снимался с рейса. Кроме того, все во время поездки пассажиры обязаны были носить защитную маску, закрывающую нос и рот. Параллельно были внесены поправки в действующий “Закон о правонарушениях”, позволяющие правоохранительным органам привлекать к ответственности физических лиц, не соблюдающих упомянутый “Закон о карантине”. Подобная ответственность включает применение штрафов в размере от 275 до 1 тыс. канадских долл., а также уголовное преследование.

Сами канадцы с пониманием отнеслись к действиям федеральных властей в ответ на новую кризисную ситуацию. Так, опрос общественного мнения, проведенный в конце апреля 2020 г. Институтом Ангуса Рида, показал, что большинство граждан (77%) одобрили введенные ограничения в связи с пандемией [2]. Поддержка населением подобных мер объясняется не только растерянностью, неуверенностью и страхом перед лицом совершенно новой глобальной угрозы, но и широкой системой программ по поддержке граждан, экономики, здравоохранения, образования, науки и культуры, разработанной правительством Канады и введенной одновременно с рестрикционными мерами.

Комплекс мероприятий по поддержке граждан полностью отвечал ожиданиям канадского общества, которое возлагало ответственность по борьбе с пандемией и оказанию финансовой помощи на федеральное правительство. Это подтверждается исследованиями, проведенными канадскими социологическими службами 17–19 марта 2020 г. [3] 56% респондентов из Канады согласились с тем, что их правительство разработало действенный план по борьбе с COVID-19, а 78% считали, что государство должно оказать финансовую поддержку пострадавшим в связи с пандемией.

КОМПЛЕКС МЕР ПО ПОДДЕРЖКЕ ГРАЖДАН И ЭКОНОМИКИ

Уже 25 марта канадским парламентом был принят “Закон о чрезвычайном реагировании на COVID-19” (*Bill C-13*) [4], позволяющий правительству инвестировать значительные средства в борьбу с пандемией и ее последствиями для экономики страны. *Bill C-13* – это часть чрезвычайного законодательства, целью которой является защита трудовых прав, поддержка предпринимателей и бизнеса. Он давал широкие полномочия правительству, в частности, в сфере финансов. Например, были внесены поправки в “Закон о финансовом управлении” [5], позволяющие министру финансов запрашивать государственные займы без установления предельной суммы, а также федеральному правительству – заключать любые контракты, “необходимые для обеспечения стабильности финансовой системы” Канады.

Были внесены изменения в законы, регулирующие правоотношения в различных сферах – жилищной, ипотечного кредитования, страхования вкладов, а также в области предоставления дополнительных платежей от федерального центра провинциям и территориям. То есть правительство разработало целый комплекс поправок, позволяющий ведомствам предпринимать своевременные актуальные меры поддержки отдельных граждан, уязвимых групп населения и целых сфер экономики Канады.

В соответствии с *Bill C-13* были введены в действие другие нормативные правовые акты: “Закон о пособиях в связи с чрезвычайными ситуациями” (*Canada Emergency Response Benefit Act*), позволяющий правительству финансово поддержать канадских граждан, потерявших работу вследствие пандемии; “Закон о платежах за мероприятия в области общественного здравоохранения, имеющие национальное значение” (*Public Health Events of National Concern Payments Act*).

11 апреля канадский парламент принял “Второй закон о чрезвычайном реагировании на COVID-19” (*Bill C-14*) [6]. Этот нормативный правовой акт внес ряд поправок в “Закон о подоходном налоге”, что позволило правительству выделить чрезвычайные субсидии на выплаты заработных плат, а также поправки в “Закон о финансовом управлении”,

ограничивающие срок действия некоторых его положений 30 сентября 2020 г.

Здесь необходимо отметить, что для принятия данных законов о чрезвычайном реагировании обе палаты канадского парламента единогласно задействовали специальную процедуру – формирование Комитетов полного состава *ad hoc* (*Committees of the Whole*) как в Палате общин, так и в Сенате. Создание данных комитетов, которые состояли из всех членов Палаты общин и Сената соответственно, способствовало устранению формализации процедуры обсуждения и ускоренному принятию чрезвычайных законопроектов. Например, *Bill C-13* был рассмотрен и принят в течение двух дней: 24 марта – в Палате общин, и 25 марта – в Сенате [7]. После завершения своей работы оба комитета были расформированы.

Таким образом, национальный парламент обеспечил форсирование юридической процедуры законодательного процесса, а на основе принятого чрезвычайного законодательства правительство Дж. Трюдо стало реализовывать План экономического реагирования на COVID-19 (*COVID-19 Economic Response Plan*). Уже 15 апреля было объявлено о выделении 107 млрд канадских долл. (около 80 млрд долл. США по состоянию на середину августа 2020 г.) на поддержку канадских граждан и бизнеса, попавших в сложное финансовое положение в период пандемии. Для оценки масштабности программы поддержки необходимо более подробно рассмотреть меры, предпринятые правительством Дж. Трюдо. Весь План экономического реагирования осуществляется по пяти ключевым направлениям.

Поддержка физических лиц, включающая следующие программы помощи.

1. *Отдельным людям, потерявшим работу или рабочие часы которых сократились вследствие пандемии, а также их семьям.* Правительством была разработана программа предоставления “пособий по чрезвычайному реагированию” (*Canada Emergency Response Benefit – CERB*). Это адресная помощь канадским гражданам, заключающаяся в предоставлении облагаемого налогом пособия в размере 2 тыс. долл. ежемесячно, но не более 16 недель (здесь и далее суммы исчисляются в канадских долларах, если не указано другое. – **Авт.**). При этом заявитель должен каждые четыре недели подтверждать свое право на данные выплаты. Еще одной формой поддержки семей, оказавшихся в трудной ситуации из-за пандемии, стала повышенная ставка на выплаты детских пособий (*CBB* – ежемесячная выплата на одного ребенка до достижения им 18 лет, утвержденное правительством в 2016 г.), то есть дополнительное выделение 300 долл. на ребенка.

2. *Студентам высших учебных заведений и недавним выпускникам.* Правительство приняло решение об удвоении размеров студенческих грантов, расширении программы кредитования для студентов, увеличении поддержки студентов из числа коренного населения, продлении федеральных стипендий для аспирантов и докторантов и др.

3. *Людям с ограниченными возможностями.* Было принято решение о единовременной выплате в размере 600 долл. гражданам с ограниченными возможностями.

4. *Пожилым людям.* Предоставлялась единовременная необлагаемая налогом выплата в размере 300 долл. для людей старшего возраста, имеющих право на пенсию по старости (*Old Age Security – OAS*), и 200 долл. – для тех, кто имеет право на гарантированную надбавку к доходу (*Guaranteed Income Supplement – GIS*).

5. *Общинам коренного населения.* Правительство выделило 380 млн долл. Фонду поддержки коренных общин на удовлетворение неотложных потребностей различных слоев населения из числа коренных народов, в том числе на поддержку лиц пожилого возраста, на решение продовольственных проблем и вопросов в сфере здравоохранения и т.д. Кроме того, было выделено 285.1 млн долл. на решение проблем в сфере общественного здравоохранения в этих общинах, 270 млн долл. – на покрытие расходов на проживание отдельным лицам и семьям, 44.8 млн долл. – на строительство приютов для переживших насилие женщин.

Поддержка канадских неправительственных и благотворительных организаций заключалась в перечисленных ниже мерах.

1. Выделении финансирования организациям, предоставляющим основные услуги нуждающимся.

2. Финансировании подобных организаций, действующих на федеральном, региональном или местном уровне, с тем чтобы повысить доступность продовольствия и предметов первой необходимости среди населения, расширить волонтерские программы, помочь адаптироваться к требованиям безопасности, в том числе распространять средства индивидуальной защиты.

3. Централизованной финансовой поддержке местных организаций и фондов, оказывающих услуги гражданам пенсионного возраста (например, занимающихся доставкой продуктов и медицинских препаратов), а также расширением финансирования программы “Новые горизонты для пожилых людей” для инвестирования в организации, реализующие социальные проекты для пожилых людей на местном уровне.

4. Оказании помощи людям без определенного места жительства посредством выделения финансирования инициативы *Reaching Home* (канадская стратегия борьбы с бездомностью, по данной программе предоставляется целевое финансирование городским, коренным, сельским и отдаленным общинам), поддержке женских приютов и центров для жертв сексуального насилия, выделении средств на развитие детского телефона доверия (*Kids Help Phone*) для оказания психологической поддержки молодежи в период пандемии, выделении 100 млн долл. Канадскому Красному Кресту для расширения его программ по реагированию в сфере общественного здравоохранения.

5. Поддержке людей с ограниченными возможностями посредством финансирования общинных организаций для повышения доступности рабочих мест и создания механизмов для работы на дому, а также формировании проектов по повышению доступности технологий, например, платежных терминалов в сфере розничной торговли или других инструментов цифровой экономики.

Поддержка бизнес-сообщества включала программы по следующим категориям.

1. Предотвращение массовых увольнений, проведение переподготовки кадров и создание новых рабочих мест.

2. Предоставление отсрочки по уплате налоговых сборов без начисления процентов или наложения штрафов, а также временный отказ от тарифов на импортные медицинские товары, позволяющий повысить доступность средств индивидуальной защиты.

3. Предоставление финансовой помощи, займов и повышение доступности кредитов, например: программа по предоставлению беспроцентных кредитов малому бизнесу и некоммерческим организациям до 40 тыс. долл. на покрытие их операционных расходов; выделение дополнительного финансирования ключевым для региональной экономики предприятиям в производственных сферах, в области туризма, технологий для повышения их устойчивости и возможности восстановления после пандемии; программа покрытия 50% арендной платы для поддержки малых предприятий; механизм предоставления дополнительной ликвидности значимым предприятиям большого бизнеса через механизм экстренного финансирования крупных работодателей для сохранения их платежеспособности, равно как их работников и поставщиков, а также быстрого восстановления экономики; программа содействия промышленным исследованиям, оказывающая поддержку малых и средних инновационных компаний, находящихся на ранних стадиях развития.

4. Оказание адресной поддержки молодым предпринимателям и предпринимателям женского пола.

5. Предоставление помощи индивидуальным предпринимателям через пособие на случай чрезвычайной ситуации (вышеупомянутый *CERB*) и программу отложенных налоговых платежей.

6. Поддержка малых и средних предпринимателей из числа коренного населения. Федеральное правительство выделило средства в размере 306.8 млн долл., которые пошли на оказание поддержки предпринимателям через специальные автономные финансовые организации, контролируемые общинами коренного населения, которые предоставляют кредиты на развитие бизнеса во всех провинциях и территориях. Посредством данных организаций предприниматели смогут получить беспроцентные ссуды и воспользоваться другими финансовыми инструментами.

Наконец, была оказана **поддержка отдельным секторам экономики**.

1. *Сельское хозяйство и продовольствие*. Правительство объявило о выделении финансирования в размере 252 млн долл. на программы помощи фермерам,

производителям продуктов питания и перерабатывающим предприятиям, в том числе в выполнении требований ко всем прибывающим из-за границы работникам по соблюдению двухнедельного карантина, на программу кредитования производителей, сельскохозяйственных предприятий и предприятий по переработке пищевых продуктов, адаптацию рабочего процесса к обязательным для выполнения требованиям здравоохранения в связи с пандемией (например, облегчения доступа к средствам индивидуальной защиты и автоматизации производства), на запуск национальной Инициативы по восстановлению сельского хозяйства, включающей федеральное финансирование для поддержки производителей, фермеров и владельцев ранчо. Кроме того, впервые была запущена программа, направленная на закупку излишков продовольствия для последующего его перераспределения местным продовольственным организациям, которые занимаются обслуживанием уязвимых групп населения.

2. *Аквакультура и рыболовство.* Помимо выделения средств на помощь хозяйствам по соблюдению необходимых мер по обязательной изоляции пребывающих из-за границы работников, правительство разработало программу дополнительного кредитования предприятий в данной сфере; программу пособий и грантов для индивидуальных предпринимателей в данной области; предоставило финансирование в размере 62.5 млн долл. для всесторонней поддержки сектора, в том числе на расширение возможностей предприятий по хранению нереализованной продукции, на поддержку автоматизации и внедрения новых технологий для повышения качества производимой продукции и т.д.

3. *Энергетический сектор.* Правительство приняло решение о выделении целевого финансирования 1.72 млрд долл. властям ряда провинций, в числе которых Британская Колумбия (до 120 млн долл.), Альберта (до 1 млрд долл.) и Саскачеван (до 400 млн долл.), а также Ассоциации бесхозных скважин Альберты для проведения работ по очистке бездействующих газовых и нефтяных скважин, что позволит сохранить рабочие места в данной сфере; до 750 млн долл. пойдут на создание фонда, курирующего сокращение выбросов в нефтегазовом секторе. Федеральный центр также разработал программу по повышению доступности кредитов для средних предприятий в энергетическом секторе.

4. *Сфера авиатransпорта.* Правительство предоставило финансирование трем административным единицам страны – Юкону, Нунавуту и Северо-Западным территориям, с тем чтобы поддерживать обеспеченность отдаленных общин продовольствием, лекарственными средствами и другими необходимыми товарами и услугами; освободило от арендной платы за землю аэропорты, оплачивающие ее федеральному правительству, на срок с марта по декабрь.

5. *Культура и спорт.* Правительство основало Фонд поддержки в чрезвычайной ситуации в размере 500 млн долл. для оказания финансовой помощи культурным и спортивным организациям, несущим убытки вследствие пандемии, выделило финансирование на поддержание работы национальных музеев, Национальному центру искусств. Канадская комиссия по радио, телевидению и телекоммуникациям не будет требовать от частных вещателей оплаты части лицензионных сборов за 2020–2021 фин. г.

6. *Академическое сообщество и научные исследования, в том числе в сфере медицины.* Для сохранения кадров и продолжения исследовательской деятельности правительство обеспечивает выплату до 75% заработной платы, а также покрывает 75% расходов на научно-исследовательские программы. Отдельным направлением правительственной помощи стала поддержка национальных исследовательских программ в сфере медицины, в частности, по борьбе с COVID-19. Федеральное правительство выделило 40 млн долл. на программы по секвенированию генома нового штамма вируса, 23 млн долл. – на разработку вакцины, включая проведение необходимых доклинических и клинических испытаний, 600 млн – на двухлетние клинические испытания и терапию, 10 млн – на создание и внедрение программы по мониторингу, координации и обмену данными, связанными с пандемией коронавирусной инфекции по стране, 114.9 млн долл. – на медицинские исследовательские проекты, способные ускорить разработку, тестирование и внедрение мер по борьбе с распространением COVID-19, а также нивелировать медицинские и социальные последствия.

Медицинские исследования стали одним из основных направлений сотрудничества между федеральным центром и провинциями и территориями. Например, Агентство общественного здравоохранения Канады (структура при канадском Минздраве) активно взаимодействует со своими коллегами в регионах, а Национальная лаборатория

микробиологии (входящая в сектор инфекционных болезней, профилактики и контроля названного агентства) в сотрудничестве с лабораториями провинций проводит работу по повышению их потенциала для исследования нового заболевания и возможностей тестирования местного населения.

В рамках борьбы с коронавирусной инфекцией был также введен в действие “Федеральный/провинциальный/территориальный план реагирования общественного здравоохранения на события биологического характера” [8], который был выработан в октябре 2017 г. Его созданием занимались ведущие канадские специалисты и эксперты в сфере общественного здравоохранения, а также в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Их ключевой задачей являлся анализ мирового опыта, на основе которого была сформирована система по координации усилий и взаимодействию институтов общественного здравоохранения, организаций по оказанию медицинской помощи и органов управления в чрезвычайной ситуации. Таким образом была заложена база для эффективного сотрудничества на трех уровнях – федеральном, провинциальном и территориальном. Реализация данного плана реагирования осуществляется при поддержке Центра готовности и реагирования в чрезвычайных ситуациях, который является одним из подразделений Агентства общественного здравоохранения Канады. Принципиальными целями плана являются не только борьба со вспышками болезней (в данном случае COVID-19), их предотвращение и снижение рисков, но и контроль негативного воздействия, а также оказание поддержки и помощи гражданам. Для каждой цели в плане определен конкретный набор задач, решение которых требует активной коммуникации всех заинтересованных сторон на федеральном, территориальном и провинциальном уровнях.

Обязанности по реализации плана реагирования лежат на Специальном консультативном комитете (*Special Advisory Committee – SAC*), который состоит из трех групп экспертов – высокопоставленных должностных лиц федерального, провинциального и территориального уровней: технического отделения (лаборатории, отделения общественного здравоохранения провинций, исследовательские группы), коммуникационного, который занимается, в частности, общественным распространением актуальной информации, и логистического, специализирующегося на закупках необходимого оборудования и оказания медицинской помощи. Комитет, сформированный в конце января 2020 г., должен был определить угрозу, проанализировать возможности реагирования и на основе ситуационного анализа совместно с провинциями и территориями оценить вероятность запуска процесса “деэскалации”, его осуществимость. Основными задачами комитета являются консультирование заместителей министров здравоохранения провинций и территорий по вопросам, связанным с координацией, стратегией общественного здравоохранения, технологическим проблемам.

Пандемия 2020 г. стала испытанием для данной инициативы. Последняя при этом продемонстрировала свою действенность и результативность, так как в ее основе лежат принципы научной обоснованности, последовательности, транспарентности, ясности, компетентности и адекватности ситуации на местах. Кроме того, план адаптирован к юрисдикционным особенностям субъектов, что значительно упростило согласование действий и координацию предпринимаемых мер в информационной, технологической и логистической сферах.

Правительственная помощь и программы поддержки не исчерпываются вышеназванными сферами. Были также разработаны планы по сохранению рабочих мест и платежеспособности в таких секторах, как добыча полезных ископаемых, туристическая отрасль, а также инфраструктурные проекты на местном уровне. Например, чтобы помочь местным властям реализовать свои инфраструктурные проекты и перезапустить экономику, правительство интенсивно взаимодействует с провинциями и территориями в разработке необходимых мер, в том числе для координации соответствующего финансирования из средств Федерального фонда нефтегазового налога (*The Federal Gas Tax Fund – GTF*) в размере 2.2 млрд долл., выделенного одновременно в июне. При этом данные средства могут быть использованы местными общинами по своему усмотрению, исходя из приоритетных потребностей экономики и инфраструктуры (доступ к сети

интернет, повышение качества дорожного полотна, обустройство территорий и т.д.). В целом федеральное правительство предприняло значительные усилия по поддержке экономики, стремясь не только ограничиться финансовыми вливаниями в ту или иную область, но и разрабатывая программы развития, адаптации и будущего выхода из кризиса, в том числе уделяя внимание развитию региональной экономики. Так, посредством шести канадских агентств регионального развития (Канадского агентства экономического развития Севера, Канадского агентства экономической диверсификации Запада, Федеральной инициативы экономического развития Северного Онтарио, Федерального агентства экономического развития Южного Онтарио, Агентства экономического развития Канады для регионов Квебека, Агентства по развитию возможностей Атлантической Канады) оно оказало поддержку различным предприятиям, стартапам и инновационным компаниям, диверсифицируя региональную экономику и содействуя тем самым развитию регионов и общин, их адаптации к сложившемуся кризису и повышению потенциала для посткризисного восстановления.

Федеральная финансовая помощь провинциям и территориям составила более 19 млрд долл. Основные сферы ее оказания согласованы с премьер-министрами канадских провинций и призваны способствовать быстрому и безопасному перезапуску экономики. В числе таких приоритетов: увеличение местных ресурсов для проведения тестирования на COVID-19, возможностей отслеживания контактов и обмена данными; инвестиции в сферу общественного здравоохранения; адресная помощь наиболее уязвимым группам населения, например, нуждающимся в долгосрочном медицинском уходе (в том числе на дому), а также в паллиативной помощи; обеспеченность средствами индивидуальной защиты; обеспечение безопасности детских воспитательных учреждений, дающих гражданам возможность вернуться на работу; федерально-провинциально-территориальные инвестиции муниципалитетам для безопасной организации общественных пространств и предоставления услуг гражданам; программа предоставления оплачиваемых больничных листов тем, кто ранее не имел на них права.

Отдельным направлением деятельности правительства стала программа виртуальной помощи и поддержки психического здоровья канадцев. Правительство совместно с провинциями и территориями, а также другими заинтересованными сторонами разработало и запустило целую систему цифровых инструментов поддержки граждан, на которую было выделено порядка 240.5 млн долл. Основной задачей данной инициативы стало расширение системы виртуальных медицинских услуг для канадцев, в том числе повышение доступности виртуальной психологической помощи, возможность оказания некоторой медицинской помощи онлайн, что смогло снизить нагрузку на систему общественного здравоохранения в условиях пандемии и принятых ограничительных мер. Так, были запущены цифровые медицинские инструменты "Канада – здоровы вместе" (*Wellness Together Canada*), интернет-портал, с помощью которого гражданин может связаться с социальным работником, психологом или другим специалистом на принципах конфиденциальности чата или телефонного разговора; "Канада COVID-19" (*Canada COVID-19*) – мобильное приложение, посредством которого можно подробно узнать о симптомах коронавирусной инфекции, оценить собственное здоровье и получить актуальную информацию; электронный сервис "Получайте обновления о COVID-19" (*COVID Alert Today*), позволяющий подписчикам получать самую актуальную и важную информацию на электронную почту.

Исследование правительственных ограничительных мер и механизмов поддержки населения и экономики проявило стремление федерального центра согласовывать свою политику с провинциальными, территориальными и местными властями, учитывая региональные социальные, экономические интересы и юрисдикцию, в первую очередь в сфере осуществления ответных мер на пандемию в системе здравоохранения. Так, начиная с января, федеральный министр здравоохранения в еженедельном формате проводит телеконференции с провинциальными и территориальными министрами здравоохранения для оценки потребностей каждой из юрисдикций и повышения эффективности трехуровневого взаимодействия. В свою очередь, канадский Департамент по вопросам помощи коренным народам (*Indigenous Services Canada – ISC*) с начала пандемии расширил сотрудничество с партнерами на уровне провинций и территорий, с общинами коренного

населения для поддержания доступности медицинских услуг и обмена информацией для повышения способности местных общин противостоять пандемии.

Федеральное, провинциальное и территориальное сотрудничество правительств, министерств и отдельных департаментов, своевременный обмен информацией между ними способствуют повышению эффективности эпиднадзора и принятию на всех уровнях действенных мер реагирования. Правительства канадских провинций и территорий разрабатывали свои планы, включающие как рестрикционные механизмы, так и меры поддержки. Например, в отличие от федерального центра, некоторые провинции и территории объявили чрезвычайное положение: Британская Колумбия (18 марта), Альберта (20 марта), Саскачеван (18 марта), Манитоба (18 марта), Онтарио (17 марта), Квебек (13 марта), Нью-Брансуик (19 марта), Новая Шотландия (22 марта), Северо-Западные территории (19 марта), Юкон (18 марта). Далее рассмотрим подробнее обстановку на местах.

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА НА ПРОВИНЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УРОВНЕ

С середины марта большинство провинций и территорий начали предпринимать различные ограничительные меры, в том числе запреты на собрания граждан более пяти (Онтарио), 10 (Юкон, Манитоба) или 50 человек (Британская Колумбия, Манитоба, Саскачеван и др.), закрытие различных общественных пространств – парков, бассейнов, музеев и т.д. (Квебек, Ньюфаундленд и Лабрадор, Северо-Западные территории), приостановка деятельности несущественных видов бизнеса – ресторанов, баров, ночных клубов, тренажерных залов (Остров Принца Эдуарда), двухнедельный карантин для въезжающих из-за рубежа (Нью-Брансуик, Новая Шотландия) и др. Также с середины марта провинции и территории начинают вводить в действие собственные планы поддержки граждан, общин и предприятий.

Например, в Британской Колумбии поддержку получили отдельные граждане, малые и крупные предприятия, которым были предоставлены специальные планы кредитования и отсрочка по уплате за электроэнергию. Министерство социального развития и сокращения бедности провинции сформулировало план поддержки в чрезвычайной ситуации наиболее уязвимых групп – людей с ограниченными возможностями, пожилых, граждан с низкими доходами. Отдельную программу финансирования разработали для студентов высших учебных заведений. Кроме того, была введена в действие программа помощи органам местного самоуправления с целью повысить их доходность посредством, например, сокращения налога на коммерческую недвижимость на 25%. Поддержка также включила различные механизмы в областях страхования (снижение финансового бремени для водителей), здравоохранения (создание рамочной программы для обеспечения безопасности коренного населения или запуск приложения *Here2Talk* для оказания психологической поддержки граждан), информационных технологий (инвестирование в компании по предоставлению интернет-услуг для обеспечения сельских, отдаленных территорий и общин коренных народов доступа к скоростному интернету; запуск электронной коммерческой площадки *Buy BC* для поддержки фермеров и производителей продуктов питания), в социальной сфере (например, программа по предоставлению временного жилья людям без определенного места жительства).

Правительство провинции Альберта предприняло ряд мер для оказания финансовой и другой поддержки уязвимых групп населения, семей с низкими доходами, а также малых предприятий. Было принято решение о выделении финансирования предприятиям для покрытия расходов на двухнедельную изоляцию работников в случае такой необходимости, о предоставлении отсрочки по коммунальным платежам и корпоративному подоходному налогу, о введении моратория на выплату студенческих кредитов, о введении мер по повышению ликвидности энергетических компаний Альберты и др. Правительство провинции сформировало Совет по экономическому восстановлению, основной задачей которого стала выработка механизмов, способствующих долгосрочному восстановлению провинциальной экономики после кризиса. Отдельным направлением стало финансирование некоммерческих и благотворительных организаций, работающих

с уязвимыми группами местного населения (лицами без определенного места жительства, гражданами и семьями с низкими доходами), в том числе оказывающими прямую продовольственную помощь.

Провинция Саскачеван сосредоточила усилия на поддержке нефтегазового сектора (предоставляя различные послабления в сфере налогов и сборов) и малых предприятий (мораторий на выселение арендаторов). Манитоба, как и Британская Колумбия, запустила интернет-программу для оказания виртуальной психологической помощи местному населению, программу онлайн-коммерции для поддержки производителей продуктов питания и фермеров, а также план восстановления для студентов, предусматривающий субсидирование их заработной платы в частном и некоммерческом секторе в летний период.

Правительство Онтарио тоже предложило программы поддержки студентов, включающие отсрочку по выплатам студенческих кредитов и (при взаимодействии с компаниями *Rogers Communications* и *Apple*) в организации онлайн-обучения. Провинция также разработала ряд мер по оказанию помощи агропромышленному сектору, например, запустив интернет-портал для поиска работы и сотрудников в этой сфере, а также сформулировала план действия для оказания помощи уязвимым группам населения, в том числе пожилым людям с низкими доходами, людям с ограниченными возможностями, обеспечивая их продуктами питания и удвоив ежегодные гарантированные выплаты, и бездомным, предоставляя им временное безопасное жилье.

Квебекское правительство с начала ввода ограничений также объявило об оказании поддержки различным группам, например, выделив средства на покрытие еженедельных расходов работников в случае изоляции в соответствии с обязательными требованиями общественного здравоохранения провинции, предоставив отсрочку по подаче декларации по подоходному налогу или обеспечив бесплатный уход за детьми для медицинских работников. Провинция оказала помощь предприятиям, пострадавшим от пандемии и ограничительных мер (было выделено финансирование в размере 4 млрд долл.), медицинским учреждениям и домам престарелых для адаптации к требованиям в сфере общественного здравоохранения и восполнения ресурсов для ухода за больными из среды уязвимых слоев местного населения (133 млн долл.), предприятиям, иницирующим обучение сотрудников (правительственное субсидирование в размере 100 млн долл.). Кроме того, было объявлено о налоговых послаблениях для предприятий, а также о применении временного освобождения от необходимости получения экологических разрешений. О снижении регуляторной нагрузки и налоговых послаблениях для бизнеса объявили и провинция Ньюфаундленд и Лабрадор, территории Юкон и Северо-Западные территории.

Таким образом, все провинции и территории Канады стремились оказать адресную поддержку, в первую очередь предприятиям, имеющим местное значение. В пример можно привести и территорию Нунавут, правительство которой выделило 25 тыс. долл. общинам и организациям охотников и трапперов с тем, чтобы обеспечить их членов продовольствием. Или Юкон, где был сформирован Деловой консультативный совет, посредством которого местные предприниматели могли наладить диалог с правительством территории и предоставить информацию о потребностях бизнес-сообщества в период пандемии и после нее.

Другим важным направлением деятельности провинциально-территориальных правительств во время кризиса стало оказание помощи наиболее нуждающимся слоям населения – людям, оставшимся без жилья, семьям с низкими доходами, женщинам и детям, подвергающимся насилию, людям с ограниченными возможностями, представителям коренных общин, нуждающимся гражданам, которым не хватает средств даже на еду, заключенным.

Именно данные группы граждан оказались наиболее незащищены в кризисный период и финансово, и с точки зрения безопасности их здоровья. Наибольшие показатели заболеваемости новой коронавирусной инфекцией были отмечены в районах, где проживают люди с низким уровнем дохода, плохими условиями труда и низким уровнем

образования, а также большое число иммигрантов. Так, статистика в сфере общественного здравоохранения в провинции Онтарио показала, что уровень госпитализации и смертности в районах, наиболее разнообразных с культурной и этнической точки зрения, в среднем выше [9]. Аналогичная ситуация сложилась в Монреале и Торонто [10; 11]. Социологическое исследование, опубликованное в середине сентября 2020 г. Статистической службой Канады, ясно говорит о том, что “пандемия *COVID-19* усилила ранее существовавшее неравенство в канадском обществе” [12], затронув граждан схожих страт (преимущественно по принципам расы, коренной идентичности, этнической принадлежности или культуры, возраста, пола, наличия инвалидности).

* * *

Таким образом, пандемия *COVID-19* выявила проблемы, характерные, возможно, не только для канадского общества, но и для всего мира – неравенство и маргинализацию некоторых групп населения. Усилия федерального и провинциально-территориальных правительств были во многом сосредоточены вокруг наиболее уязвимых членов канадского общества. Однако вопрос в том, будут ли меры по их защите носить долгосрочный характер или останутся средством на время пандемии и в посткризисный период, не оказав существенного влияния на снижение неравенства в обществе, а лишь усугубив его.

Вместе с тем исследование всего спектра направленности федеральной поддержки отдельных граждан, малых, средних и крупных компаний, отраслей экономики, выявило ряд преимуществ, характеризующих канадский ответ на вызов 2020 г. – пандемию новой коронавирусной инфекции.

Во-первых, проявилась колоссальная динамика в процессе принятия политических решений, способность исполнительной и законодательной ветвей власти согласовывать действия, отбросив все партийные разногласия, а правительственных министерств и ведомств – координировать свои усилия. Пандемия *COVID-19* стала серьезным испытанием для либерального правительства Канады и премьер-министра Дж. Трюдо. Они попали в беспрецедентно сложную ситуацию, министры должны были принимать быстрые и эффективные решения, а одобренные программы поддержки – реализовываться безотлагательно. Все канадское общество – от молодежи до людей старшего возраста, от представительств коренных общин до предпринимателей – возложили свои надежды на правительство и премьер-министра. Колоссальная ответственность, с которой пришлось столкнуться, требовала взвешенности и рассудительности, так как действия правительства непременно окажутся предметом контроля и подотчетности со стороны канадских граждан. Правительство было вынуждено работать слаженно, так как в процессе спешной выработки политики в кризисный период государственная поддержка требовалась в самых разнообразных сферах общественной жизни канадцев – здравоохранении, экономике, образовании и др. Кабинет министров Канады во главе с Дж. Трюдо анонсировал беспрецедентную по своим масштабам программу поддержки граждан, экономики, медицины и науки.

Во-вторых, ключевой задачей федерального правительства было не просто бездумное вливание денежных средств и так называемые вертолетные деньги (безвозмездное выделение гражданам денежных средств для повышения их потребительского спроса и способности пережить разразившийся кризис). Правительство сделало упор на разработку программ по дальнейшему развитию экономики, сохранению рабочих мест, платежеспособности различных хозяйствующих субъектов, чтобы облегчить выход из кризиса и заложить основы для будущего экономического роста. По данным официальной статистики, реальный ВВП Канады в феврале 2020 г. составлял 0.2%, в марте – уже минус 7.4%, в апреле – рекордные минус 11.7%. Но в мае наметился значительный рост – до 4.8%, а в июне – до 6.8% (данные на конец августа) [13]. Безусловно, на данный момент делать однозначные выводы об эффективности правительственных мер поддержки преждевременно. Статистические данные еще будут скорректированы. Однако наметившийся рост свидетельствует о позитивных тенденциях в экономике.

В-третьих, помощь федерального правительства диверсифицируется не только по объектам, она носит многоуровневый и многоплановый характер. При исследовании предпринятых федеральным правительством мер для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции, а также минимизации негативных последствий, вызванных карантинными ограничениями, важно учитывать тот факт, что Канада представляет собой федерацию. То есть, говоря о канадском реагировании на COVID-19, следует учесть также меры, принятые провинциями и территориями в зависимости от сложности ситуации в экономической сфере и здравоохранении, а также от эпидемической ситуации, сложившейся в данном субъекте и на местах. Своевременные меры одновременно были приняты на федеральном, провинциально-территориальном и местном уровнях. С самого начала Канаде удалось сформировать целостную систему реагирования и борьбы с распространением заболевания в стране, опирающуюся на всестороннее сотрудничество и оперативный обмен информацией между всеми субъектами процесса принятия решений, на актуальные проблемы и потребности местных общин, а не на навязывании федеральной воли.

В-четвертых, за время пандемии проявилась не только солидарность, ответственность и сплоченность канадского общества, но и доверие, которое граждане оказали своему правительству. Хотя до пандемии, на выборах 2019 г., Либеральная партия обошла консерваторов и выиграла, она не смогла получить большинство в Палате общин. Таким образом, избиратели продемонстрировали премьер-министру, что их устраивает далеко не все, что делает его правительство. Но с момента объявления пандемии COVID-19 рейтинг доверия правительству начал расти [14], даже несмотря на все ограничительные меры, которые во многих других странах вызвали недоверие и осуждение со стороны гражданского и бизнес-сообществ. По данным *Pew Research Center*, опубликованным 27 августа 2020 г., 88% канадцев оценили реакцию своего правительства на вызовы пандемии как "хорошую", а 66% респондентов уверены, что страна стала более сплоченной, чем до вспышки коронавирусной инфекции [15].

Начиная с 13 марта либеральное правительство ежедневно проводило пресс-конференции и брифинги, на которых выступали различные высокопоставленные чиновники кабинета министров Канады. Правительства провинций также использовали различные инструменты взаимодействия с обществом, информируя граждан об обновленных данных заражений, рекомендациях в сфере общественного здравоохранения и предпринимаемых действиях. Это имело важнейшее значение, учитывая то состояние растерянности и неопределенности, в котором оказались люди. Федеральное и провинциальные/территориальные правительства, таким образом, наладили диалог с канадцами, что в новой кризисной ситуации стало чрезвычайно важным, обнадеживающим фактором, предоставляя людям некоторую уверенность в завтрашнем дне.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Coronavirus Disease (COVID-19): Outbreak Update*. Available at: <https://www.canada.ca/en/public-health/services/diseases/2019-novel-coronavirus-infection.html> (accessed 30.08.2020).
2. *Worry, Gratitude & Boredom: As COVID-19 Affects Mental, Financial Health, Who Fares Better; Who Is Worse?* Angus Reid Institute. 27.05.2020. Available at: <http://angusreid.org/covid19-mental-health/> (accessed 10.09.2020).
3. *COVID-19: Canada, the United States and Britain*. 26.03.2020. Available at: http://www.publicsquareresearch.ca/reports/covid_19.pdf (accessed 15.09.2020).
4. *An Act Respecting Certain Measures in Response to COVID-19*. Parliament of Canada. March 25, 2020. Available at: <https://parl.ca/DocumentViewer/en/43-1/bill/C-13/royal-assent> (accessed 30.08.2020).
5. *Financial Administration Act*. 1985. Justice Laws Website. Government of Canada. Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/f-11/> (accessed 30.08.2020).
6. *A Second Act Respecting Certain Measures in Response to COVID-19*. Parliament of Canada. April 11, 2020. Available at: <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/43-1/bill/C-14/royal-assent#ID0ECCBA> (accessed 31.08.2020).
7. *House Government Bill. 43rd Parliament. 1st Session, December 5, 2019 – August 18, 2020*. Parliament of Canada. Available at: <https://www.parl.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?billId=10710867&Language=E> (accessed 15.09.2020).
8. *Federal/Provincial/Territorial Public Health Response Plan for Biological Events*. Government of Canada. October 31, 2017. Available at: <https://www.canada.ca/en/public-health/services/emergency-preparedness/public-health-response-plan-biological-events.html#s2-4> (accessed 15.09.2020).

9. *Enhanced Epidemiological Summary. COVID-19 in Ontario – A Focus on Diversity*. Public Health Ontario. Available at: <https://www.publichealthontario.ca/-/media/documents/ncov/epi/2020/06/covid-19-epi-diversity.pdf?la=en> (accessed 10.09.2020).
10. *Montreal's Poorest and Most Racially Diverse Neighbourhoods Hit Hardest by COVID-19, Data Analysis Shows*. June 11, 2020. Available at: <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/race-covid-19-montreal-data-census-1.5607123> (accessed 10.09.2020).
11. Bowden O., Cain P. *Black Neighbourhoods in Toronto are Hit Hardest by COVID-19 – and It's 'Anchored in Racism': Experts*. *Global News*, 02.06.2020. Available at: <https://globalnews.ca/news/7015522/black-neighbourhoods-toronto-coronavirus-racism/> (accessed 10.09.2020).
12. *Experiences of Discrimination During the COVID-19 Pandemic*. 17.09.2020. Available at: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/daily-quotidien/200917/dq200917a-eng.pdf?st=2AUBTYLl> (accessed 31.08.2020).
13. *Canadian Economic Dashboard and COVID-19*. Available at: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/71-607-x/71-607-x2020009-eng.htm> (accessed 30.08.2020).
14. *Poll Tracker*. CBCNews. Available at: <https://newsinteractives.cbc.ca/elections/poll-tracker/canada/> (10.09.2020).
15. Devlin K., Connaughton A. *Most Approve of National Response to COVID-19 in 14 Advanced Economies. But Many Also Say Their Country Is More Divided Due to the Outbreak*. *Pew Research Center*. August 27, 2020. Available at: https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2020/08/PG_2020.08.27_Global-Coronavirus_FINAL.pdf (accessed 30.08.2020).

CANADA'S MULTI-PRONGED RESPONSE TO THE COVID-19 OUTBREAK (Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 3, pp. 65-76)

Received 12.10.2020.

Maria V. SOLYANOVA (solyanova.maria@gmail.com, solyanova.maria@imemo.ru), ORCID: 0000-0002-4974-4508,

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

This year the world is faced with a new global challenge of novel coronavirus, a strategy for responding to which each country has developed its own. For many countries, the spread of COVID-19 has highlighted problems and exposed weaknesses that have become more pronounced every month. Canada is no exception. Despite the developed economy, strong democratic institutions and effective governance at the federal, provincial and territorial levels, the pandemic has become a threat not only to people's lives, but also to the economic and political systems. The federal government, as well as provincial and territorial authorities were placed in unprecedented conditions when it was necessary to make tough decisions on the introduction of restrictive measures (including a ban on mass events, restrictions on freedom of movement, mandatory quarantine for visitors) and at the same time timely financial support for the Canadian population. The federal center, together with regional authorities – provinces and territories – have formed an integral system of response measures in various areas, including support mechanisms for individuals (students, elderly people, persons with disabilities, indigenous people, etc.), Canadian NGOs, business-community, various sectors of the economy – from agriculture to energy. Also a system of timely exchange of information and data, increasing the dynamism and efficiency of political decision-making process was launched. This article is about the multidimensional focus of Canada's response to the COVID-19 outbreak, plans for responding to the new challenge at the federal and provincial-territorial levels, and how politically effective the federal government's decisions have been.

Keywords: : *Canada, pandemic, COVID-19, challenge, restrictive measures, support mechanisms for citizens, provinces, territories.*

About the author:

Maria V. SOLYANOVA, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Research Associate, Sector of the U.S. Foreign and Domestic Policy, Center of North American Studies.

DOI: 10.20542/afj-2020-3-65-76