

УДК 342.415

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2024.55.55>

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПОЛІТИЧНИХ РЕЖИМІВ У ПРОТИДІ ПАНДЕМІЇ

Олена Стойко, Володимир Горбатенко

*Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України,
відділ міжгалузевих і порівняльних правових досліджень
вул. Трьохсвятительська, 4, 01601, м. Київ, Україна*

Пандемія COVID-19 стала не лише викликом для національних систем охорони здоров'я, а насамперед викликом для керівництва держав практично в усьому світі. Вжиті антикризові заходи мали як спільні риси, визначені рекомендаціями міжнародних організацій, зокрема Всесвітньою організацією охорони здоров'я, так і особливості, зумовлені контекстом конкретної держави та її політичною культурою.

Проаналізовано чинники, що сприяли протидії поширенню коронавірусу з особливим акцентом на тип політики, що застосовується демократичними та авторитарними політичними режимами. Складність пандемічного виклику для демократій полягала у тому, що вони змушені були вживати заходів, що суперечать основоположним демократичним принципам та порушують права людини і громадянина. Крім того необхідність швидкого реагування сприяла концентрації влади в руках представників органів виконавчої влади, що призвело до ослаблення ролі інших, насамперед парламенту. До того ж запровадження контролю над публічною сферою, зокрема для протидії поширенню дезінформації про хворобу та вакцинацію, призвело до накладення жорстких обмежень на діяльність четвертої влади – медіа щодо поширення інформації та обговорення низки питань.

Пандемія змусила уряди шукати компроміс між демократичними принципами та суспільними інтересами, що до певної міри уподібнило демократії до авторитарних режимів, оскільки швидкі темпи поширення коронавірусу, високий рівень смертності серед громадян спонукали до вжиття найбільш жорстких заходів для уникнення катастрофи. Навіть сьогодні не можна однозначно стверджувати, який саме тип політичного режиму продемонстрував найкращі управлінські здібності. Ефективність демократичних чи авторитарних режимів у подоланні кризових явищ слід оцінювати в залежності від етапу розвитку пандемії, з точки зору короткострокової та довгострокової перспективи. Здійснення такого аналізу дасть змогу краще зрозуміти природу демократичних режимів у сучасному світі та розробити програму заходів для запобігання та протидії пандеміям у майбутньому.

Ключові слова: пандемія, демократія, соціальна держава, інститут, криза, управління, права і свободи громадян.

Вступ. Пандемія COVID-19 створила серйозну загрозу не лише для здоров'я громадян, але й стала досить жорстким випробуванням для усіх держав світу, змушених практично одночасно вирішувати цілу низку проблем: захистити найбільш вразливі верстви населення як від хвороби, так і її негативних соціально-економічних наслідків (закриття цілої низки видів економічної діяльності, дистанційна робота), забезпечити заклади охорони здоров'я усіма необхідними матеріалами, запобігти економічному спаду, вакцинувати громадян тощо.

На сьогодні уже існує цілий масив літератури, присвячений аналізу широкого спектру чинників, що сприяли запобігання поширенню хвороби та убезпеченню здоров'я та добробуту громадян. У політологічних дослідженнях увага зверталася на форму державного устрою: федеративна сприяє успішнішому вирішенню проблем різних регіонів,

унітарна – зменшенню міжурядових конфліктів [1], а більш централізована демократія з незалежним сектором охорони здоров'я може швидше реагувати на кризи [2]. Країни з вищим рівнем демократії та більшою довірою громадян до уряду ефективніше реагують на кризи у сфері громадського здоров'я [3]. До того ж рівень вакцинації до певної міри може розглядатися як вияв довіри громадян до свого уряду [4]. Певний вплив має і міжнародний чинник, так звана міжнародна дифузія [5], особливо якщо проблема має транснаціональний характер [6]. Ефект дифузії посилює не лише подібність епідеміологічної ситуації, але й схожість культурного та суспільного контекстів у конкретних регіонах. Крім того, країни з сильними демократичними інститутами чутливіші до успіхів сусідів, ніж менш демократичні країни [7].

Також досить детально аналізувалася здатність різних типів держави – загального добробуту, ліберальної, корпоративної тощо – швидко та ефективно справитися з пандемічною загрозою [8]. Пандемія COVID-19 довела, що соціальна держава спроможна допомогти у критичних ситуаціях, оскільки саме вона пом'якшує наслідки некерованих ринкових відносин [9, с. 197]. До контекстуальних можна віднести інституційні, адміністративні та політичні чинники, що мають вирішальний вплив на те, як уряд справляється із кризою [10]. Однак найбільш важливим, на нашу думку, є з'ясування особливостей реакції на пандемію демократій та автократій.

Метою статті є з'ясування того, наскільки ефективно демократичні та авторитарні режими справилися з пандемією, що може слугувати додатковим аргументом на користь певного типу політичного режиму.

Основний зміст. Пандемія COVID-19 стала безпрецедентним викликом насамперед для демократій [11; 12], що змусило деяких авторів закликати до переосмислення розуміння демократичної стійкості та управління кризами у сфері громадського здоров'я в демократичних країнах [13].

У демократичних країнах пандемія поставила керівництво в складне становище. Високий рівень невизначеності, зумовлений COVID-19, змусив їх вжити заходів, які за звичайних умов суперечать основоположним демократичним принципам. Особи, які приймають рішення, стикнулися з дилемою вибору між збереженням здоров'я громадян та демократичними нормами, правами й свободами [14, р. 95].

По-перше, політика протидії спалаху COVID-19 сама по собі є надзвичайною, оскільки спрямована на впровадження і підтримку соціальної дистанції, що зумовлює обмеження таких фундаментальних прав, як свобода пересування та зібрань. Уряди мають право під час кризи вживати надзвичайних заходів для захисту суспільних інтересів, навіть якщо ці заходи обмежують фундаментальні права, але лише за дотримання певних умов, а також якщо ці заходи є пропорційними, обмеженими в часі та недискримінаційними [15]. Однак оцінки того, що є пропорційним, можуть відрізнятись в різних країнах.

З 12 березня 2020 року до 30 червня 2023 року на усій території України було встановлено карантин відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» [16]. Карантин – адміністративні та медико-санітарні заходи, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб (ст. 1 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [17]).

В умовах карантину була обмежена низка прав фізичних осіб, зокрема:

- право на вільне пересування. Право людини на свободу пересування закріплене у ст. 33 Конституції України, при цьому пункт 4 ст. 2 Протоколу № 4 до Конвенції про

захист прав людини і основоположних свобод передбачає, що це право може підлягати обмеженням, встановленим законом і виправданим міркуваннями суспільних інтересів. Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» наділяє повноваженнями місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування встановлювати особливий режим в'їзду на територію карантину та виїзду з неї громадян і транспортних засобів, а у разі потреби – проводити санітарний огляд речей, багажу, транспортних засобів та вантажів в умовах карантину, а також створювати на в'їздах і виїздах з території карантину контрольні-пропускні пункти;

- право на мирні зібрання. Обмежено також право особи на свободу мирних зібрань;
- право на освіту, оскільки під час карантину заборонено відвідування закладів освіти її здобувачами, однак освіту можна здобувати і дистанційно.

По-друге, необхідність швидкого реагування створює сильні стимули для концентрації влади в руках центральних органів виконавчої влади, що призводить до ослаблення інших, що мало місце і в Україні. Крім того, в деяких країнах влада виконавчої влади ще більше посилилася за рахунок контролю над публічною сферою і, таким чином, послаблення четвертого стовпа демократії – ЗМІ. Запровадження так званих законів про фейкові новини, що обмежують висвітлення у ЗМІ теми COVID-19 та реакції уряду на неї, суперечить основоположному праву на свободу вираження поглядів та поширення інформації.

Різна реакція країн на епідемію зумовила гострі дискусії про те, який політичний режим є більш ефективним в управлінні кризами – демократія чи авторитаризм [18]. Протягом останнього десятиліття демократії стикалися з низкою серйозних викликів, які у деяких випадках призводили до відходу від демократії, навіть у державах-членах Євросоюзу [19], а помилки, яких припустилися деякі демократії у боротьбі з COVID-19, негативно вплинули на довіру людей до демократичних інститутів.

Якість демократії та впливовість демократичних інститутів пояснює відмінності у реагуванні на COVID-19 у демократичних країнах, тобто чим вища якість демократії, тим менші обмеження індивідуальних свобод і концентрація влади у представників органів виконавчої влади [5]. Особливого значення набувають захист індивідуальних свобод, сильна інституційна система стримувань і противаг та послідовне дотримання принципу верховенства права. Якщо індивідуальні свободи надійно захищені конституційними положеннями і поважаються в звичайний час, то уряди побоюються, що після подолання кризи вони будуть притягнуті до відповідальності за свої дії іншими органами влади, такими як суди або парламент. Верховенство права і сила взаємних обмежень (тобто контроль виконавчої влади) ще більше підвищують ймовірність того, що уряди передбачають реакцію інших демократичних інститутів, таких як суди і парламент, коли заходи заходять надто далеко. Отже, чим сильніші ці демократичні положення, тим більша ймовірність того, що уряди відреагують більш поміркованою стратегією громадського здоров'я з меншою кількістю втручань у фундаментальні демократичні принципи.

Дослідниками також висловлюється думка, що «розвинені демократії повільніше реагують на пандемію» [7, р. 2], в той час як автократії не лише швидше обмежили індивідуальні свободи, але й запровадили більш жорсткі обмеження мобільності, а також суворіше відстежували контакти інфікованих. Водночас у країнах, які продемонстрували відхід від демократичних принципів, пандемія відкрила вікно можливостей для лідерів, які прагнуть влади, ще більше сконцентрувати владу. Проте аналіз рішень у пандемію чотирьох «проблемних» європейських демократіях (Польщі, Сербії Словенії та Угорщини) у трьох сферах – відносин з капіталом, праці та соціального відтворення – не вияв спільної тенденції до посилення авторитаризму в економіці [20]. У сфері капіталу Угорщина та

Словенія досягли найбільших успіхів у розмиванні меж між державним і приватним секторами та розширенні можливостей для дискреційного втручання політичних еліт у розподіл ресурсів. Польща продемонструвала більшу схильність до консервативного капіталізму, а у Сербії була зафіксована тенденція до лібералізації та зменшення втручання держави в економіку. У сфері праці соціальний діалог і права на ведення колективних переговорів усі чотири країни проігнорували соціальних партнерів при розробці заходів протидії пандемії, а в Словенії та Польщі вжили заходів для послаблення своїх соціально-економічних рад. Загалом, Угорщина найбільше відповідає ідеальному типу авторитарного капіталізму, тоді як Польща найбільш чітко демонструє риси консервативного девелопізму, що більш-менш відповідає їхнім допандемічним траєкторіям. У Словенії пандемія дала можливість антиліберальному уряду зробити певні кроки в напрямку авторитарного капіталізму, але в набагато більш обмеженій формі. У Сербії офіційний напрямок політики тягнє радше до авторитарного неолібералізму, але неформально держава зберігає багато рис авторитарного капіталізму, особливо щодо капіталу.

Пандемія не надала доказів того, що демократія або авторитаризм найкраще справляються із кризовими ситуаціями. Зіставимо результати двох рейтингів – Стійкості до ковіду [21], підготовленого Bloomberg, та Індексом демократії від The Economist [22]. Рейтинг стійкості до пандемії побудовано на основі кількості доз вакцин на 100 осіб, жорсткості карантинних заходів, кількості авіарейсів у порівнянні з допандемічним періодом та відкритості для подорожей вакцинованих осіб (див. табл. 1).

Таблиця 1

	Стійкість до ковіду	Рейтинг стійкості	Жорсткість карантину (1 – найбільш м'яка політика)	Індекс демократії 2022 (максимальна демократія – 10)
1.	Південна Корея	80,9	14	8
2.	Об'єднані Арабські Емірати	80,7	30	2,9
3.	Ірландія	80,5	11	9,1
4.	Норвегія	80,1	11	9,8
5.	Саудівська Арабія	79,8	25	2,1
6.	Данія	79	11	9,3
7.	Канада	78,8	19	8,9
8.	Нідерланди	78,6	16	9,0
9.	Австралія	78,1	14	8,7
10.	Туреччина	77,3	14	4,3

Однак, як видно з порівняння, серед топ 10 країн, що забезпечили найкращі умови для громадян у період пандемії, з точки зору захищеності від коронавірусу та можливості вести звичайний спосіб життя, авторитарні режими з високим рівнем ВВП на душу населення спроможні на рівних змагатися з найбільш демократичними країнами світу. Тобто наслідки пандемії не можуть бути однозначно трактовані на користь певного політичного режиму.

Висновки. Отже, пандемія змусила уряди шукати компроміс між демократичними принципами та суспільними інтересами, що до певної міри уподібнило демократії до авторитарних режимів, оскільки швидкі темпи поширення коронавірусу, висока смертність спонукали до вжиття найбільш жорстких заходів для уникнення катастрофи. Навіть сьогодні не можна однозначно стверджувати, який політичний режим продемонстрував

найкращі управлінські навички. Ефективність демократичних чи авторитарних режимів у подоланні кризових явищ слід оцінювати в залежності від етапу розвитку пандемії, з точки зору короткострокової та довгострокової перспективи. Здійснення такого аналізу дасть змогу краще зрозуміти природу демократичних режимів у сучасному світі та розробити програму заходів для запобігання та протидії пандеміям у майбутньому.

Список використаної літератури

1. Bromfield N., McConnell A. Two routes to precarious success: Australia, New Zealand, COVID-19 and the politics of crisis governance. *International Review of Administrative Science*. 2021. Vol. 87. P. 518–535.
2. Toshkov D., Carroll B., Yesilkagit K. Government capacity, societal trust or party preferences: what accounts for the variety of national policy responses to the COVID-19 pandemic in Europe? *Journal of European Public Policy*. 2022. Vol. 29. P. 1009–1028.
3. Bollyky T.J., Angelino O., Wigley S., Dieleman J.L. Trust made the difference for democracies in COVID-19. *Lancet*. 2022. URL: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(22\)01532-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(22)01532-X/fulltext)
4. Schmelz K. Enforcement May Crowd out Voluntary Support for COVID-19 Policies, Especially Where Trust in Government Is Weak and in a Liberal Society. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2021. URL: <https://doi.org/10.1073/pnas.2016385118>
5. Engler S., Brunner P., Loviat R., Abou-Chadi T., Leemann L., Glaser A., Kübler D. Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. *West European Politics*. 2021. 44(5–6), 1077–1102.
6. Weible C. M. COVID-19 and the Policy Sciences: Initial Reactions and Perspectives', *Policy Sciences*. 2020. Vol. 53. №2. P. 225–217.
7. Sebhatu A., Wennberg K., Arora-Jonsson S., Lindberg S. I. Explaining the Homogeneous Diffusion of COVID-19 Nonpharmaceutical Interventions across Heterogeneous Countries. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2020. Vol. 117. № 35. P. 21201–21208.
8. Bejan R., Nikolova K. COVID-19 amongst western democracies: a welfare state analysis. *Social Theory of Health*. 2022. Vol. 20. P. 123–1251.
9. Сіленко А. Соціальна держава проти пандемії COVID-19: зарубіжний досвід та Україна. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2024. Вип. 53. С. 189–198.
10. Petridou E., Zahariadis N. Staying at home or going out? Leadership response to the COVID facing the COVID-19 and Sweden. *Journal of Contingencies Crisis Management*. 2021. Vol. 29. P. 293–302.
11. Goetz K.H., Martinsen D.S. COVID-19: a dual challenge to European liberal democracy. *West European Politics*. 2021. Vol. 44. P. 1003–1024.
12. Greer S.L., King E.J., Fonseca E.M., Peralta-Santos A. *Coronavirus politics: The comparative politics and policy of COVID-19*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2021.
13. Holloway, J, and Manwaring, R. How well does 'resilience' apply to democracy? A systematic review. *Contemporary Politics*. 2022. Vol. 29. P. 68–92.
14. Zwitter A. The Rule of Law in Times of Crisis. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*. 2012. Vol. 98. №1. P. 95–111.
15. Criddle E. J. *Human Rights in Emergencies*. New York: Cambridge University Press, 2016.
16. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2; Постанова КМУ від 11 березня 2020 р. № 211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text>
17. Про захист населення від інфекційних хвороб; Закон України від 6 квітня 2000 року № 1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>

18. Mao Y. Political institutions, state capacity, and crisis management: a comparison of China and South Korea. *International Political Science Review*. 2021. Vol. 42. P. 316–332.
19. Bauer M.W., Peters B.G., Pierre J., Yesilkagit K., Becker S. *Democratic backsliding and public administration: how populists in government transform state bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
20. Bohle D., Medve-Bálint G., Šćepanović V., Toplišek A. Riding the Covid waves: authoritarian socio-economic responses of east central Europe's anti-liberal governments. *East European Politics*. 2022. Vol. 38. № 4. P. 662–686.
21. The Covid Resilience Ranking. URL: <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-resilience-ranking/>
22. Democracy Index 2022. URL: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>

THE EFFECTIVENESS OF POLITICAL REGIMES IN COUNTERING THE PANDEMIC

Olena Stoiko, Volodymyr Horbatenko

*V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine,
Department of Interdisciplinary and Comparative Legal Studies
Tryokhsvyatytelska Str., 4, 01601, Kyiv, Ukraine*

The COVID-19 pandemic has become not only a challenge for national healthcare systems, but, above all, a challenge for the leadership of states almost all over the world. Their anti-crisis measures had both common features defined by the recommendations of international organisations, in particular the World Health Organisation, and specific features determined by the context of a particular country and its political culture.

The article analyses the factors that contributed to counteracting the spread of the coronavirus, with a special focus on the type of policy adopted by democratic and authoritarian political regimes. The complexity of the pandemic challenge for democracies manifested itself in the need to take measures that contradicted fundamental democratic principles and violated human and civil rights. In addition, the need for a quick response has contributed to the concentration of power in the hands of the executive branch, which has weakened the role of others, especially parliament. In addition, the introduction of control over the public sphere, in particular to counteract the spread of misinformation about the disease and vaccination, has led to the imposition of severe restrictions on the activities of the fourth power, the media, in disseminating information and discussing a number of issues.

The pandemic has forced governments to seek a compromise between democratic principles and the public interest, which to some extent has likened democracies to authoritarian regimes, as the rapid spread of the coronavirus and the high mortality rate among citizens have prompted the most stringent measures to avoid a catastrophe. Even today, it is not clear which type of political regime has demonstrated the best management skills. The effectiveness of democratic or authoritarian regimes in overcoming crises should be assessed depending on the stage of the pandemic, from a short-term and long-term perspective. Such an analysis will allow us to better understand the nature of democratic regimes in the modern world and develop a programme of measures to prevent and counteract pandemics in the future.

Key words: pandemic, democracy, welfare state, institution, crisis, governance, rights and freedoms of citizens.