



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ
Государственное образовательное учреждение высшего образования Московской области
МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБЛАСТНОЙ УНИВЕРСИТЕТ
(МГОУ)
ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЙ ПРОБЛЕМ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Веры Волошиной ул., д. 24,
г. Мытищи, Московская область, 141014

Тел.: (495) 780-09-46; факс: (499) 261-22-28
E-mail: CIPTUS@mgou.ru

Москва

4 октября 2020 г.

ОБЗОР

Локальные ограничения, устанавливаемые органами публичной власти в целях предотвращения «второй волны» распространения новой коронавирусной инфекции: зарубежный опыт (сентябрь 2020 г.)

1. Общие тенденции противодействия распространению «второй волны» новой коронавирусной инфекции в зарубежных странах.

Важнейшей функцией государства, как и публичной власти в целом, является защита общества от различных угроз, в том числе эпидемиологических. Пандемия новой коронавирусной инфекции стала одной из самых существенных угроз современности и потребовала от властей всех государств мира принятия мер для защиты своих граждан от новой угрозы, в том числе введения ограничительных мер.

Пандемия оказывает значительное влияние практически на все стороны жизни общества и государства. Следовательно, органам публичной власти приходится в экстраординарных условиях существенно изменить правовую и политическую системы, вводить целый ряд запретов и ограничений, которые неодинаково воспринимаются обществом. Тем не

менее, отменить ограничения полностью невозможно по эпидемиологическим причинам. Государство и гражданское общество каждой страны ведут диалог о перечне ограничительных мер, степени их жесткости, продолжительности во времени и порядке соблюдения. Факт пандемии стал не только медицинским, но и юридическим фактом. Все государства принимают значительное число нормативных актов для урегулирования ситуации, вносят коррективы в порядок управления, деятельность государственных и общественных структур, бизнеса и некоммерческого сектора и даже реализацию прав и свобод граждан.

Пандемия распространения новой коронавирусной инфекции в мире происходит так называемыми волнами. «Первая волна» имела место весной 2020 года, «вторая волна» – осенью 2020 года. Интенсивность распространения инфекции, периоды пиков и спадов, статистика зараженных, выздоровевших и умерших, число тяжелых, легких и бессимптомных больных отличаются в разных странах. Вместе с тем общей тенденцией является наличие новой коронавирусной инфекции в каждой стране мира, равно как и угроза ее дальнейшего распространения.

При выборе органами публичной власти оптимального правового режима, а также определении конкретных ограничительных мер, нельзя не учитывать экономический фактор. Экономика практически всех государств мира понесла в первом полугодии 2020 года весьма значительные потери. Повторные меры тотального карантина могут нанести ей непоправимый ущерб. Отсюда ясно, что общего карантина власти стараются избежать. Названные факторы предопределяют выбор локальных ограничительных мер как магистральный тренд «противоковидной» политики государств.

Нельзя не отметить и политический фактор. Новый всеобщий карантин ведет к усилению транснациональных корпораций (ТНК) и так называемого мирового истеблишмента при ослаблении всех национальных государств. Отчасти это проявляется в ходе дебатов Д. Трампа и

Дж. Байдена, где Трамп олицетворяет национальные государства, а Байден – ТНК. Таким образом, большинство государств стремятся избежать общенационального карантина для сохранения собственных позиций на международной арене.

Среди особенностей «второй волны» пандемии специалисты медицинской и эпидемиологической сфер выделяют «омоложение» пациентов, т.е. в числе зараженных существенно вырос процент лиц до 30-40 лет и особенно до 20 лет. К числу положительных факторов относят ослабление воздействия вируса на организм человека, уменьшение летальности, появление новых методик профилактики и лечения, а также общее накопление сведений о вирусе, большую готовность специалистов к противодействию пандемии и в медицинском, и в организационном отношении. Негативными факторами «второй волны» названы распространение вируса в меньших, а в ряде стран даже в больших масштабах по сравнению с «первой волной», «усталость» населения от ограничительных мер, что выражается и в несоблюдении ограничений, и в массовых протестах против ограничительных мер, а также не достаточная апробация методик лечения и профилактики новой коронавирусной инфекции.

Важно отметить неполное совпадение временных интервалов пандемии. Россия, как и большинство стран мира, столкнулись со «второй волной» пандемии в сентябре 2020 года. Вместе с тем в некоторых государствах мира «вторая волна» имела место несколько ранее, в июле-августе 2020 года. Наглядным примером является Китай, в котором новая коронавирусная инфекция впервые и была обнаружена. «Первая волна» началась зимой 2020 года, а в период пика пандемии в большинстве стран мира, т.е. в апреле-мае 2020 года, в Китае ситуация уже стабилизировалась. «Вторая волна» также прошла в Китае еще летом 2020 года, а к концу сентября 2020 года в Китае вновь удалось снизить показатели по заболеваемости практически до нулевого уровня. Кроме того, в странах,

являющихся центрами туризма, прежде всего морского пляжного отдыха, «вторая волна» началась немного ранее, с августа 2020 года.

Необходимо также учитывать фактор наличия у планеты Земля северного и южного полушарий, в которых климатические сезоны неодинаковы. Особенности смены сезонов в северном и южном полушариях планеты Земля привели к тому, что «вторая волна» пандемии в южном полушарии началась еще в летний период, в июле-августе 2020 года, поскольку именно этот сезон является холодным, что увеличивает риски респираторных заболеваний.

Таким образом, органы публичной власти России принимают во внимание зарубежный опыт противодействия распространения новой коронавирусной инфекции. Особенно ценен опыт стран, столкнувшихся с проблемой «второй волны» несколько ранее, в частности таких как Испания, Китай, Австралия, ЮАР. Вместе с тем опыт стран, столкнувшихся со второй волной в сентябре 2020 года, также ценен, в частности, Германии, Франции, Южной Кореи. Обобщенный зарубежный опыт локальных ограничений, направленных на противодействия распространения новой коронавирусной инфекции, представлен в настоящем докладе с примерами из разных стран.

2. Факторы распространения новой коронавирусной инфекции, подходы к противодействию ее распространения, включая позицию руководства государств, и сценарии развития событий.

Анализ зарубежного опыта позволяет сформулировать основные факторы распространения новой коронавирусной инфекции в сентябре 2020 года:

1. Туристический (завершается отпускной сезон, многие туристы возвращаются в свои регионы, дома, трудовые коллективы и вступают в многочисленные социальные контакты).

2. Учебный (учащиеся собираются в классы и аудитории, избежать скученности практически невозможно, многие из учащихся вернулись из поездок, вели летом социально активную жизнь). Так, в США университеты и колледжи во всех 50 штатах стали центрами распространения коронавируса. Особенно крупные вспышки происходят в местах сбора студентов: братствах и женских обществах.

3. Протестный (в мире увеличилось число акций протеста, как в связи с коронакризисом, так и вследствие особенностей национальных политических циклов – очередных выборов и иных мероприятий, что влечет скученность и всеобщее нарушение дистанции).

Зарубежный опыт позволяет выделить основные подходы к противодействию распространению новой коронавирусной инфекции в августе-сентябре 2020.

1. Жесткий карантин (общенациональный либо одновременно многих регионов). Наиболее характерными примерами являются Израиль, а также в значительной мере Чехия, Таиланд, Австралия и Китай.

2. Практически полное отсутствие ограничений, кроме требований дистанции и некоторых ограничений массовых мероприятий. Характерными примерами являются Швеция, в меньшей степени - Нидерланды.

3. Локальные ограничения разной степени жесткости, вводимые региональными властями. К данной группе можно отнести большинство государств, включая Россию, Германию, Испанию, Великобританию, Францию, США, Бразилию.

Общей тенденцией в консолидированной позиции руководства большинства государств третьей группы, выраженной в официальных заявлениях глав государств и регионов разных стран стали следующие аспекты:

1. Осенью 2020 года о вирусе известно намного больше, чем весной 2020 года.

2. Текущая готовность к «вспышкам» намного лучше, чем весной 2020 года.

3. Общего карантина необходимо избежать по экономическим и социальным причинам, и это можно сделать при соблюдении необходимых ограничительных мер локального характера.

4. В случае игнорирования гражданским обществом (общественными объединениями, работодателями, домохозяйствами, отдельными гражданами) ограничительных мер и мер индивидуальной защиты, власти будут вынуждены вводить жесткие ограничения, сначала локально, а далее в целом по стране.

Таким образом можно выделить два сценария развития событий в государствах третьей группы.

1. «Оптимистический». Нахождение разумного баланса социальной активности и ограничений при соблюдении необходимых ограничительных мер бизнесом и обществом позволят частично задействовать временные ограничения локального характера различной степени жесткости в отдельных местностях и избежать общенациональных карантинов и чрезвычайных положений.

2. «Пессимистический». Несоблюдение бизнесом и обществом необходимых ограничительных мер повлечет ужесточение локальных ограничений, а затем и переход к продолжительному общенациональному карантину или охвату жесткими карантинными мерами большинства регионов страны.

3. Локальные ограничительные меры, предпринимаемые государствами в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции.

Обобщая опыт государств всех трех групп, необходимо сосредоточиться на локальных ограничениях разной степени жесткости. Анализ позволяет выделить следующие меры.

1. Изоляция отдельных регионов в режиме чрезвычайного положения (региональный локдаун). Примером является блокировка трех провинций Китая Ляонин, Хэбэй, и Сычуань, а также столицы Пекина. Другим примером видится более мягкий чрезвычайный режим («частичный локдаун»), введенный в Испании относительно столичного региона Мадрида и еще нескольких провинциях.

2. Изоляция отдельных городов (локальный локдаун). Характерен для Израиля, Китая, Чехии. В большинстве государств Европы закрытие отдельных городов обозначено новым термином «Lockdown Lite» или «лёгкая блокировка».

Примером полного локального локдауна служит небольшой город Жуйли в провинции Юньнань Китая на границе с Мьянмой (Бирмой). Он был полностью изолирован, а все жители протестированы после обнаружения двух мигрантов, зараженных коронавирусом. В коммуне Жуйли проживает 210 000 человек, все они должны оставаться дома и пройти тестирование на коронавирус. Въезд и выезд из города запрещены.

Примеры легкого локдауна имеют место, в частности, на северо-востоке Англии в Нортумберленде, Северном Тайнсайде, Южном Тайнсайде, Ньюкасле, Гейстхеде, Сандерленде и в графстве Дарем. На данных территориях установлено «правило шести»: запрещается общаться с кем-либо за пределами своей квартиры и «пузыря поддержки». Рестораны и пабы не закрываются, но в них теперь можно ходить только с семьей, а не с друзьями, и с 22 часов до 5 часов утра они должны быть закрыты. Такая практика получила название «комендантского часа для пабов».

Некий «средний локдаун» введен в ряде городов Австралии еще с августа 2020 года, в частности, в Мельбурне. Карантин включает ночной

комендантский час, ограничения на прием гостей и запрет на путешествия далее, чем на 5 км. от дома.

Законодательный совет австралийского штата Виктория проголосовал за продление на шесть месяцев режима чрезвычайной ситуации, действующего в штате. В поддержку данной меры высказались 20 членов верхней палаты парламента, 19 проголосовали против, в нижней палате большинство было более весомым. В рамках данного режима власти штата наделены полномочиями вводить различные меры, направленные на борьбу с распространением инфекции. Правительство, в свою очередь, добивалось продления режима ЧС на год.

3. Изоляция отдельных районов крупных городов и даже отдельных объектов инфраструктуры.

Примером служит карантин района Фэнтай города Пекина, где произошла вспышка второй волны пандемии, был введен режим военного времени. Особенно жесткий карантин введен на территории продуктового рынка «Синьфади» (более 100 га), ставший новым очагом «вспышки». Он взят в оцепление вооруженными силами, полностью продезинфицирован.

4. Локдаун выходного дня.

Казахстан вводит ограничительные меры не только по отдельным регионам и городам, но и по выходным дням устанавливает более жесткие запреты на социальную активность, чем во время рабочей недели.

5. Ограничения перемещения людей.

Китай в ходе противодействия «второй волне» распространения новой коронавирусной инфекции ввел проверку документов и сбор данных при въезде в город Пекин, выезд запрещен кроме специальных разрешений при крайней необходимости и только со справкой об отсутствии коронавируса.

В Испании, в частности, во многих муниципалитетах Мадрида и пригородов ограничены въезд-выезд, разрешено лишь ходить на работу,

учебу, к врачу и в суд, при этом ограничено передвижение между 45-ю районами. Аналогичные меры изоляции были приняты и в других регионах, в частности, в Майорке.

В Великобритании в Северной Ирландии и отдельных районах Уэльса вводят ограничения на перемещения. Так, в Северной Ирландии установлен запрет ходить в гости кроме случаев ухода за ребенком. Встречи разрешены только в частных садах и группами не более 6 человек. В ряде районов южного Уэльса установлен запрет на любой выезд, кроме как на работу и по другим уважительным причинам.

6. Маркирование регионов в зависимости от эпидемиологической ситуации, введение так называемых «красных» и «зеленых» зон (либо более дробной градации в зависимости от пандемической статистики).

В зависимости от маркирования в регионе вводятся те или иные ограничительные меры. К такому маркированию прибегли Испания, Германия, Франция и многие иные государства. «Красные» точки и «зеленые» зоны различаются по количественным требованиям к собраниям и по общему перечню ограничений.

Локальные ограничения часто касаются густонаселенных районов, столиц и региональных центров (Испания: Мадрид, Барселона; Германия: Мюнхен, Берлин; Нидерланды: Амстердам, Роттердам и Гаага; Франция: Париж, Марсель, Лион, Бордо, Ницца). В Испании и Франции число «красных» точек растет и насчитывает порядка 50 районов.

7. Ограничение работы учреждений и запрет массовых мероприятий.

Прежде всего практически во всех странах даны рекомендации всем работодателям перевести сотрудников по возможности на удаленный режим работы. В отдельных местностях рекомендации становятся требованиями, несоблюдение которых влечет ответственность.

Образовательные учреждения, прежде всего школы и ВУЗы, переходят на дистанционное обучение (Чехия, Франция, Испания, Аргентина, Чили). В отдельных регионах разных государств продляются либо вводятся внеочередные каникулы (Намибия, ЮАР, Австралия). Каникулы касаются в основном детей дошкольного возраста, начальной школы и отчасти классов средней школы, старшие классы и ВУЗы предпочитают переводить на дистанционное обучение.

Не только офисы и учебные заведения, но и другие учреждения переходят на дистанционный режим работы, в частности, библиотеки (Великобритания, Испания).

Во многих странах закрыты музеи, спортивные центры, стадионы, театры и кинотеатры. В Испании в ряде регионов закрыты парки, скверы пляжи.

В мегаполисах ряда государств мира учреждения общественного питания (кафе, рестораны и т.д.) работают в режиме «на вынос» (Южная Корея), либо только в дневное время (Испания, Великобритания, Франция, Германия).

В точках общепита от посетителей требуют оставлять контактные данные на случай возможных отслеживания контактов при заражении. Также обязательно использование мобильных приложений (например, «Corona» в Германии) для аналогичных целей. Введен штраф для «юмористов», которые при посещении общепита или учреждений по обслуживанию населения в списки, по которым впоследствии можно было бы отследить цепочки заражений, вместо своего настоящего имени вносят вымышленные, в частности, «Микки Маус», «Дональд Дак» или «Питер Пэн».

Ограничена работа магазинов, прежде всего непродовольственных (Испания, Великобритания, Франция, Германия, Чехия, Китай, Южная Корея, Австралия, Аргентина, Намибия, ЮАР).

В целом ряде государств установлен запрет на массовые мероприятия. Так, в Китае массовые мероприятия так и не успели вернуться с весны 2020 года и вновь были запрещены летом 2020 года. Запрет не снят. В Германии запрещены все мероприятия, концерты, фестивали и спортивные соревнования до конца 2020 года.

В различных странах вынуждены отказаться от многих национальных традиций на период осень-зима 2020 года. Так, в Лондоне в «школе Санта-Клаусов» разработали бесконтактную передачу подарков детям на санках. Фотографирование на коленях у Санты отменено. Для защиты Санта-Клаусы, будут носить плотные маски из красного вельвета и красные перчатки.

8. Ограничение численности собраний.

В столице Испании Мадриде и ряде других регионов запрещено собираться в компании более шести человек.

В прочих регионах менее жесткие требования, но касаются и таких событий, как свадьбы, крестины, похороны. В залах крематориев разрешено собирать не более 25 человек, а во время церемоний на улице - не более 50 человек. На свадьбах и других праздничных мероприятиях количество участников должно быть не более 60% вместительности зала. При этом запрещены коктейли, собрание возле бара и танцы - потреблять пищу и напитки можно только сидя.

В Германии в регионах, где в течение недели было выявлено более 35 заболевших на 100 тыс. человек, введен запрет на собрание более 25 человек в закрытых помещениях, а также более 50 человек на площадках на открытом воздухе.

9. Локальное массовое тестирование (тест на коронавирус и измерение температуры).

В определенном регионе (городе, районе) разворачивают точки для сдачи теста на коронавирус, через которые пропускают все население данной местности. Также в большинстве государств на входе в общественные места измеряют температуру. В большинстве стран критической считается температура 37.5.

Несмотря на то, что в сентябре 2020 года Китай добился практически нулевых показателей по распространению коронавирусной инфекции, в Пекине сохраняются проверки и сканирование QR-код здоровья наряду с измерением температуры.

10. Базовые санитарно-эпидемиологические требования (санитарная дистанция, гигиена рук, санитайзеры, маски).

Во всех государствах мира за редким исключением (в частности, Швеции) введен масочный режим на транспорте, торговых точках, учреждениях обслуживания населения, в общественных местах и всех местах скопления людей. Без средств индивидуальной защиты запрещено перемещаться. В целом ряде стран данные требования распространены и на перемещение по улицам, паркам и даже пляжам. Примером являются такие курортные центры как Испания и Турция.

В ряде стран масочный режим на улице имеет временные ограничения. В частности, в столице германской Баварии Мюнхене и других многолюдных городах с 9 до 23 на улице все обязаны быть в масках.

Контроль за соблюдением перечисленных локальных ограничений в целом возложен на полицию, но нередко (в частности, в Китае и Испании) привлекаются вооруженные силы и специальные воинские формирования.