



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

Специальный обзорный доклад
«Вторая волна» пандемии новой коронавирусной инфекции
и зарубежный опыт борьбы с ней:
ограничительные меры властей и реакция на них населения»

Введение. Специалисты Всемирной организации здравоохранения, как и ведущие ученые-медики различных стран мира, солидарны в регулярных предупреждениях властей государств-членов ООН и мирового сообщества в целом о практически неизбежной второй глобальной волне пандемии новой коронавирусной инфекции. Особенно сильны опасения в отношении тех государств, которые снимают ограничения, обеспечивающие проведение карантинных и других мероприятий в области обеспечения социального дистанцирования. Опасения представителей науки и практики в области охраны общественного здоровья связаны с тем, что, как и все вирусы, COVID-19 способен к активной мутации. Вместе с тем, в настоящее время крайне сложно спрогнозировать возможное количество мутаций и степень их опасности. Вирус мало изучен, до конца не выяснен способ передачи, не найдены ни эффективная вакцина, ни надежные универсальные способы лечения, ни специфически эффективные против COVID-19 лекарства.

Названные обстоятельства побуждают правительства многих стран вводить ограничительные меры в целях противодействия распространению вируса. Выделяют **три основных подхода** к противодействию пандемии.

1. Страны, которые пытаются взять пандемию под жесткий контроль, — например Южная Корея, — с помощью отслеживания цепочки контактов, Израиль— с помощью жестких ограничительных (карантинных и т.п.) мер и т.д. Практика показывает, что таким путем взять под контроль эпидемию можно, однако лишь временно, потому что вирус контагиозный и со временем все равно распространится среди населения. Более того, Южная Корея и Израиль - страны небольшие по территории, с высокой плотностью населения и насыщенностью гаджетами. Их опыт едва ли актуален для протяженной России с низкой плотностью населения и значительными группами граждан, не охваченных цифровизацией.

2. Страны, которые делали ставку на коллективный иммунитет (например: Швеция, а ранее – Нидерланды и некоторые другие государства), не вводя строгих ограничений. Это позволяет коллективному иммунитету быстрее развиваться, но такие страны сталкиваются с быстрым ростом числа новых кейсов и порой даже могут столкнуться с коллапсом системы здравоохранения. Данный опыт абсолютно не актуален для России.

3. Большинство стран, которые ищут баланс: разумное социальное дистанцирование, контроль и минимизация контактов, однако не в жесткой форме. И периодическое ослабление или усиление ограничительных мер — в зависимости от характера развития ситуации. Такая тактика представляется наиболее разумной и эффективной.

При этом за первое полугодие 2020 года мировая экономика понесла ощутимые потери в связи с подобными ограничениями. При всей специфике каждого государства, нет ни одной страны, которая не ощутила бы негативных последствий от пандемии и в здравоохранении, и в экономической сфере.

Очевидно, что власти государств ищут компромиссные решения между защитой здоровья и жизни граждан и спасением национальных экономик.

Для обзора избраны государства, существенно пострадавшие от пандемии, сопоставимые с Россией по территории и населению либо близкие ей в культурно-историческом плане. Обзор охватывает опыт Китая, США, Великобритании, Германии, Сербии.

Можно выделить ряд общих тенденций во введении ограничительных мер в различных государствах.

1. *Общей тенденцией стала регионализация вводимых ограничительных мер.* В разных регионах стран вводятся ограничения разной степени и даже разные правовые режимы. Такой подход можно признать эффективным, так как ситуация от региона к региону варьируется, и подобное «ручное управление» в области борьбы с пандемией позволяет и контролировать санитарно-эпидемиологическую обстановку, и параллельно поддерживать системообразующие отрасли экономики того или иного региона. **В этой связи, как представляется, можно говорить о новом федерализме и новом регионализме в условиях чрезвычайных режимов управления, порожденных вызовом пандемии.**

2. *Власти государств ищут наиболее адекватный правовой режим управления* (спектр колеблется между военным и чрезвычайным положением и повышенной готовностью к чрезвычайной ситуации / повышенными уровнями реагирования на чрезвычайные обстоятельства). *Думается, ни одна страна мира (кроме, возможно, КНР) пока что не нашла оптимального чрезвычайного управленческого режима (на момент начала «второй волны»)*. С одной стороны, режимы комбинируются по разным регионам страны в зависимости от эпидемиологической ситуации, с другой стороны, власти пытаются выработать новые политико-правовые формы взаимодействия органов публичной власти между собой и с населением.

3. Все страны столкнулись в той или иной степени с психологическими и более того – с психическими проблемами, возникающими у населения в условиях повторного введения (усиления) ограничительных мер. Если ограничения «первой волны» воспринимались населением более-менее терпимо, то недавнее и далеко не полное снятие ограничений, внезапно прерываемое «второй волной» пандемии, воспринимается значительно тяжелее. *Более того, и ВОЗ, и специалисты в области права и государственного управления открыто говорят о возникновении глобальной по своим масштабам психической пандемии (пандемии психических расстройств и болезней), сопровождающей пандемию.*

Китай.

Поскольку пандемия началась именно в Китае, неудивительно, что вторая волна вернулась в Китай в первую очередь. От уханьской «новая версия» вируса отличается тем, что большинство заболевших вообще не проявляют никаких симптомов — и тем опасней риск распространения.

В «первую волну» пандемии Китай ввел одни из самых жестких ограничительных мер. Вторая волна повлекла новый этап ограничений, связанный с тотальным контролем за перемещениями людей, блокированием отдельных регионов. В разных частях Китая вводятся те или иные чрезвычайные правовые режимы. Основная «вспышка» произошла в столице, под «вирусный удар» попали еще три китайские провинции (Ляонин, Хэбэй, и Сычуань).

Вдоль всей границы столицы страны – города центрального подчинения Пекина введен тотальный контроль на въезд и выезд, выставлены наряды полиции и блокпосты. Уже на подступах к столице идет проверка каждой машины и документов пассажиров. Все въезжающие в Пекин должны оставить

свои контактные данные, так как в городе действует режим повышенного реагирования. Еще сложнее выехать из города — пересекать границу запрещено такси, пассажирским автобусам. Столичные аэропорты массового отменяют внутренние рейсы. Покидать Пекин можно только в случае крайней необходимости и только со справкой об отсутствии коронавируса.

В пекинском районе городского подчинения (единице уездного уровня) Фэнтай, где произошла вспышка второй волны пандемии, введен режим военного времени. Он распространен и на некоторые другие районы. Ряд чиновников района Фэнтай уволены.

Кроме того, в Пекине и провинциях Ляонин, Хэбэй, и Сычуань десятки микрорайонов отделены друг от друга железными ограждениями. Все входы и выходы находятся под круглосуточной охраной. Снова закрыты школы, музеи, спортивные центры, офисы возвращаются в режим удаленной работы. Массовые мероприятия вновь под запретом.

В режиме тотальной изоляции оказались несколько сотен жителей Пекина. Все они либо продавцы, либо покупатели, либо знакомые тех, кто в последнее время посещал продуктовый рынок «Синьфади» — огромную продуктовую базу, ставшую новым очагом заражения. Весь периметр в 107 гектаров взят в оцепление, проводится дезинфекция, внутри работают санитарные службы.

Как только стало известно о новых случаях, власти развернули точки для сдачи теста на коронавирус. Ежедневно врачи берут примерно по 400 тысяч проб. Чтобы сдать тест, жители Пекина выстраиваются в огромные очереди.

Важно отметить, что в Пекине не отменяли строгих мер еще после первой волны. Так, во всех общественных местах сохраняется тотальное измерение температуры. Мегалополис хорошо защищен и с воздуха — международные рейсы приземлялись в соседних городах, где пассажиры проходили

двухнедельный карантин. Но даже с таким контролем опыт Пекина показал, насколько хрупким может быть возвращение к нормальной жизни.

Население Китая весьма дисциплинированно соблюдает вводимые властями ограничения и демонстрирует не просто высокий уровень лояльности, но и постоянную всеохватывающую общественную поддержку действий властей при введении нового этапа ограничений, вплоть до тотальной изоляции.

США

В США в «первую волну» пандемии имело место наибольшее число заражений, инфицированных более двух миллионов человек, что составляет примерно четверть от заболевших в мире. В общей сложности 40 из 50 американских штатов сообщили о резком росте числа случаев COVID-19 накануне национального праздника - Дня независимости США, который отмечается 4 июля. Это дало повод экспертам говорить о начале «второй волны» пандемии в США.

Эпицентр эпидемии переместился на юг и запад США. Рекордные темпы распространения инфекции отмечены в штатах Айдахо, Алабама, Аризона, Арканзас, Вайоминг, Джорджия, Калифорния, Невада, Теннесси, Техас, Флорида, Южная Каролина, Юта.

Эксперты называют причиной нового роста заболеваемости как массовые акции протеста, вспыхнувшие после гибели афроамериканца Джорджа Флойда, так и раннее снятие ограничительных мер и массовый отказ граждан соблюдать меры предосторожности. Американцы перестали использовать маски и следовать правилам социального дистанцирования, а в последние несколько недель почти половина штатов резко сняла ограничительные меры.

В США решения, касающиеся ограничительных мер, принимают в основном на уровне штатов. Сегодня во многих штатах возвращают или рассматривают вариант возврата к карантинным ограничениям. Так, в крупнейшем округе Флориды, административным центром которого является город Майами, ввели комендантский час. Мэр Майами не исключил введения полного карантина с запретом покидать дома. В Техасе и Аризоне уже закрыли точки общепита, отменено запланированное открытие театров, казино и других развлекательных заведений. В Калифорнии вновь закрыли бары, рестораны и пляжи. Практически повсеместно в дистанционный режим возвращаются офисные работники.

Северо-восточные штаты Нью-Йорк, Нью-Джерси и Коннектикут, менее пострадавшие от пандемии, ввели 14-дневный карантин для прибывающих из девяти штатов с тяжелой эпидемиологической обстановкой.

Федеральные власти США принимают ограничительные меры в отношении международного сообщения. Так, на фоне второй волны коронавируса в Бразилии, президент США запретил въезд всем иностранцам, которые побывали в этой стране.

Ключевым недостатком действий властей США стала непоследовательность вводимых мер. Начало пандемического периода ознаменовалось противоречивыми мерами президента США — сначала о введении карантина, а затем о его резкой отмене, с интервалом в неделю. Штаты, которым были отданы все полномочия, также во многих случаях проявляли непоследовательность. Жесткий карантин сменялся полной отменой ограничений.

Население США демонстрирует крайне неоднородное отношение к ограничительным мерам и их соблюдению. Так, многие афроамериканцы и сочувствующие им представители других рас участвуют в массовых акциях, не соблюдают никаких мер и критикуют власти за их введение. Они связывают

эти меры не с противодействием пандемии, но с ограничениями прав и свобод, желанием подавить протесты под благовидным предлогом. Значительная часть белого населения соблюдает меры предосторожности и негативно реагирует на массовые акции. При этом нередки случаи, когда лояльные в отношении ограничений граждане разгоняют митингующих движущимися автомобилями, если те выходят на проезжую часть. Мотивация действий водителей – принудительное соблюдение социальной дистанции в условиях угрозы заражения.

Великобритания

По данным ВОЗ в конце июня эпидемия коронавируса вошла в «новую опасную фазу». Ситуация в Европе ухудшилась, в частности, сильно пострадали Великобритания и Германия. Это дает основания говорить о «второй волне» коронавируса в Европе, прежде всего в названных странах.

За время пандемии власти Великобритании неоднократно подвергались критике как за несвоевременный ввод ограничительных мер, так и за непоследовательную их отмену. Так, карантинные (самоизоляционные) меры были резко отменены, при этом транспорт не сразу заработал в полную меру (работал на 20–30%). Это привело к столпотворениям в транспорте и пробкам. Хотя воспользоваться общественным транспортом в Великобритании можно только при условии ношения масок, но в условиях скученности они малоэффективны.

15 июня британские магазины смогли возобновить работу после почти трехмесячного перерыва — при условии соблюдения строгих мер социального дистанцирования. Во многих магазинах одежды и обуви примерочные закрыты. Согласно правилам, кассир должен быть огражден пластиковым экраном, а отметки на полу должны предупреждать покупателей о необходимости соблюдать дистанцию в 2 метра. Но практически сразу после открытия

магазинов одежды и обуви в Британии в них выстроились огромные очереди, что опять-таки привело к столпотворениям.

Тем не менее, в стране введен ряд специфических мер. Так, книжные магазины отправляют в 2-недельный карантин книги, которые покупатели брали в руки, но не купили. В ювелирных магазинах появятся устройства с ультрафиолетом для дезинфекции продукции.

15 июня ВОЗ предостерегла британские власти от дальнейшего ослабления ограничений, вызванных пандемией; страна пока не взяла эпидемию под контроль и находится в активной ее фазе. Речь даже не о «второй волне», а о плавном продолжении «первой волны».

В июле 2020 года имели место локальные «вспышки». Так, властям пришлось закрыть на карантин город Лестер. Он стал первым городом в стране, где ввели местный карантин. В городе закрыты все магазины, кроме продовольственных. Открытыми останутся только аптеки. Жителям Лестера рекомендовано оставаться дома и не совершать никаких поездок, кроме самых необходимых. При этом в Лестере увеличили масштабы тестирования.

Судя по исследованиям, по всей Великобритании потребуется периодически вводить локальные локдауны (жесткие ограничения работы во всех сферах). Надежно остановить «вторую волну» может лишь крайне низкая социальная активность, в частности уменьшение числа ежедневных контактов до четырех. Базовые санитарно-эпидемиологические требования (дистанция, гигиена рук, санитайзеры и маски) в основном сохраняются. Существенным положительным фактором видится высокая степень цифровизации страны, как работы, так и развлечений.

Население Великобритании относительно дисциплинированно соблюдает ограничительные меры. Кроме того, массовых беспорядков в Британии (в отличие от США или Франции) в настоящее время не происходит. Однако **критика властей** ведется в весьма широких масштабах и с самых разных

позиций. В основном общественность упрекает власти и в нарушениях прав человека, связанных с ограничительными мерами, и в недостаточности и несвоевременности принимаемых мер по предотвращению пандемии. Это **отражает крайнюю полярность и радикализацию общественного мнения.**

Германия

Германия занимает высокое место по числу заболевших, но при этом смертность в стране находится на очень низком уровне. Власти постепенно ослабляют карантинные ограничения, однако время от времени вводят жесткие точечные ограничения для конкретных домохозяйств, где происходят вспышки, а также порайонное тестирование.

В Германии, которая в начале мая 2020 года начала ослаблять ограничения, ежедневно фиксировалось около 200–300 новых случаев заболевания. В начале июня это число увеличилось до 300–500, а 18 июня в стране был зафиксирован резкий всплеск — 1,2 тыс. случаев заражения.

Особенностью Германии является широкая дискуссия об ограничительных мерах, с участием специалистов, общественности и представителей власти. Основа ограничений – масочный режим подвергается критике. Прежде всего из-за манеры ношения масок. Люди сминают свои маски и кладут их в карманы брюк, постоянно их трогают и по две недели носят их, не стирая. Это прекрасная питательная среда для бактерий и грибка. Из-за неправильного ношения, а также ложного ощущения защищенности в начале пандемии в Германии не рекомендовалось носить маски, а тем более перчатки. Перчатки создают еще большую иллюзию защищенности, при этом под ними нарушается «естественная защита» кожи рук.

В Германии также большое значение имеет действие региональных властей в ходе борьбы с пандемией. Локдаун применяют в тех регионах, где

выявлен рост заболевания. Так, из-за масштабной вспышки коронавируса в федеральной земле Северный Рейн-Вестфалия вновь вводятся меры изоляции, а 360 тысяч человек возвращаются на карантин. В округах Варендорф и Гютерсло ввели локдаун.

В последнем округе в течение недели зарегистрировали 338 новых случаев COVID-19 на 100 тысяч жителей. Эпицентром вспышки стал крупнейший в стране мясокомбинат Tönnies. В нем в основном приезжие работники трудятся в тесных условиях, в таких же условиях и живут. Специалисты полагают, что на вспышку повлиял факт, что власти района раньше всех других земель разрешили богослужения.

Система здравоохранения Германии в целом оценивается как наиболее готовая отразить «второй удар» пандемии. Эта страна находится на первом месте в Евросоюзе по числу койко-мест — 500 тысяч, что составляет 8,3 на 1000 человек. Кроме того, эксперты отмечают высокий уровень зарплат медицинского персонала в Германии. Существенным положительным фактором видится высокая степень цифровизации страны, как работы, так и развлечений.

В Германии население довольно дисциплинированно соблюдает все ограничения, за исключением в основном мигрантов. Хотя власти и подвергаются умеренной критике за те или иные меры, обоснованность и своевременность их введения или не введения.

Сербия

Особенностью противодействия распространения коронавирусной инфекции в Сербии стало введение режима чрезвычайного положения с системой комендантского часа. Первый раз Сербия вводила режим чрезвычайного положения и комендантский час из-за пандемии коронавируса

COVID-19 в середине марта - но затем после постепенного снижения количества заболевших эти меры были отменены 6 мая.

Под угрозой «второй волны» коронавируса власти Сербии вновь приняли решение о вводе в стране комендантского часа. Ограничения из-за неблагоприятной ситуации с коронавирусом будут действовать, как минимум, с 10 до 13 июля. В столице страны Белграде введен запрет на передвижение граждан после определенного времени, а также запрет собираться группами более пяти человек.

По словам президента страны А. Вучича, в городе уже заполнены все медицинские учреждения. Должно случиться чудо, чтобы не пришлось применять и продлять ограничительные меры, если ситуация значительно не улучшится в ближайшие два дня, во что президент не верит.

В Сербии по последним данным общее число зараженных коронавирусной инфекцией граждан с момента распространения болезни на территории Республики превышает 16 тысяч человек, вылечились - 13 366 пациентов, умерли за все время - 330 человек. Такие цифры выглядят даже очень неплохо на фоне одной только Москвы, но сербские власти опасаются разрастания «вспышки» эпидемии.

Ситуация в Сербии, мягко говоря, не выглядит угрожающей. При этом комендантский час едва ли вообще может повлиять на распространение вируса. Сами вирусологи высказывают недоумение от такой меры. При этом президент страны высказался о данных мерах внезапно 8 июля без должных объяснений. 10 июля они были введены. Результатом стало то, что в ночь на 8 июля недовольные решением президента Сербии усилить в стране карантинные меры устроили в центре Белграда массовые беспорядки. Наиболее агрессивные демонстранты сожгли три полицейских автомобиля и несколько мусорных контейнеров. Для разгона протестующих стражи порядка применили слезоточивый газ и другие спецсредства. Несмотря на принятые меры,

радикалы смогли проникнуть в здание парламента страны. Беспорядки в отдельных районах продолжились вплоть до конца второй недели июля.

Как представляется, власти Сербии не смогли своевременно и обстоятельно разъяснить населению необходимость ограничительных мер, ввели излишне жесткие меры без надлежащих оснований. При том, что эти меры сами по себе спорны с точки зрения борьбы с вирусом. Результатом стали беспорядки, которые власти не смогли вовремя локализовать.

Заключение.

Приведенные выше данные показывают характерный для всех рассмотренных стран (кроме КНР) достаточно резкий характер реагирования населения на восстановление в условиях второй волны новой коронавирусной инфекции тех или иных отмененных ранее ограничительных мер.

В связи с этим для нашей страны в настоящее время оптимальным представляется сохранение необходимых антикоронавирусных и иных общих мер профилактического характера при обязательном их сопряжении с максимально широкой информационно-просветительской работой. Усиление ограничительных мер при появлении признаков ухудшения эпидемиологической ситуации разумеется целесообразно, но лишь в рамках отдельных субъектов Российской Федерации и регионов, даже отдельных муниципальных образований, сообразно эпидемиологической обстановке (причем при необходимости вплоть до введения в отдельных местностях режимов чрезвычайной ситуации или даже чрезвычайного положения). Одновременно крайне важна интенсификация работы по своевременному и доступному информированию населения о вводимых мерах, а самое главное – активная и слаженная пропаганда их полезности для людей.