**Министерство образования Московской области**
**Государственное образовательное учреждение**
**высшего образования Московской области**
**Московский государственный областной университет**

Серия «Библиотека ЦИПТУС»

# КОРОНАКРИЗИС 2020

***Сборник***
***специальных докладов, обзоров и иных аналитических материалов Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ по проблемам коронакризиса за 2020 год***

Информационно-издательское управление МГОУ

**Москва**
**2020**

УДК 342.3; 330.33.12 (082)
ББК 66.3 (2 Рос) я43
К68

*Печатается по решению Научного совета Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления и Редакционно-издательского совета МГОУ*

***Ответственный редактор:***
**В. В. Глухов** – заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ

**К68** **Коронакризис 2020** : сборник специальных докладов, обзоров и иных аналитических материалов Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ по проблемам коронакризиса за 2020 год / отв. ред. В В. Глухов. – Москва : ИИУ МГОУ, 2020. – 104 с. (Серия «Библиотека ЦИПТУС»).
ISBN 978-5-7017-3225-2.

Сборник посвящён проблемам функционирования органов публичной власти Российской Федерации и зарубежных стран (Америки, Евразии и Африки) в период действия режима повышенной готовности, установленного в связи с пандемией COVID-2019. Авторами проанализированы отличия правовых режимов ограничительных мер в России и за рубежом, перспективные юридические и управленческие новеллы в области борьбы с коронакризисом.

Издание предназначено для руководителей, специалистов-практиков, учёных-исследователей и иных лиц, занимающихся вопросами функционирования органов публичной власти в период чрезвычайных ситуаций.

УДК
ББК

В оформлении обложки использовано изображение, находящееся в свободном доступе в интернете.

**ISBN 978-5-7017-3225-2**
© МГОУ, 2020
© Оформление. ИИУ МГОУ, 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

**Коллектив авторов** ..... 5

**I. АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД** о полномочиях субъектов Российской Федерации по установлению ограничительных мер в условиях распространения опасных инфекционных заболеваний и правовых рисках, которые могут возникать при реализации соответствующих ограничительных мер, введённых органами государственной власти Московской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) от 29.04.2020 ..... 6

1. О полномочиях субъектов Российской Федерации по установлению ограничительных мер в условиях распространения опасных инфекционных заболеваний ..... 6

2. О правовых рисках, которые могут возникать при реализации ограничительных мер, введённых органами государственной власти Московской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) ..... 10

3. Выводы по результатам анализа ..... 19

**II. СПЕЦИАЛЬНЫЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД** КОРОНАКРИЗИС 2.0 (ВТОРУЮ ВОЛНУ ПОМОГУТ ПОГАСИТЬ «УМНЫЕ ВОЛНОЛОМЫ») от 14.08.2020 ..... 21

**Раздел I.** ЧТО НЕСЕТ НАМ ВТОРАЯ ВОЛНА КОРОНАКРИЗИСА ..... 22

1. Медицинский аспект коронакризиса ..... 22

2. Экономический аспект коронакризиса ..... 23

3. Глобальный массовый социальный психоз ..... 24

4. Пять факторов формирования новой нормальности ..... 24

**Раздел II.** УМНЫЕ ВОЛНОЛОМЫ ГАСЯТ СОЦИАЛЬНЫЙ ШТОРМ ..... 25

1. Подавление инфодемии ..... 26

2. Точечные и веерные ограничения ..... 27

3. Поощрительное стимулирование исполнения норм ..... 28

4. Всемерное развитие социальной солидарности ..... 29

5. Всеохватывающее дисциплинирование населения ..... 29

**Раздел III.** ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ И ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ НОВЕЛЛЫ В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С КОРОНАКРИЗИСОМ ..... 30

1. Некоторые предложения по совершенствованию законодательства ..... 30

2. Некоторые возможные направления стимулирующего развития региональной инфраструктуры в условиях коронакризиса ..... 33

3. Достоинство, труд, справедливость ..... 35

**III. ОБЗОР** «Некоторые аспекты зарубежного опыта противодействия распространению «второй волны» новой коронавирусной инфекции COVID-19» от 28.08.2020 ..... 37

**IV. КРАТКИЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР** «Очное обучение в школах и риски распространения COVID-19» от 14.09.2020 ..... 45

**V. КРАТКИЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ** «Очаговое распространение COVID-19 в образовательных организациях» (14-21 сентября 2020 г.) от 21.09.2020 ..... 53

**VI. ОБЗОР МЕР**, принимаемых в субъектах Российской Федерации в связи с продолжением распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в сентябре 2020 г. от 28.09.2020 ..... 57

**VII. ОБЗОР** «Локальные ограничения, устанавливаемые органами публичной власти в целях предотвращения «второй волны» распространения новой коронавирусной инфекции: зарубежный опыт (сентябрь 2020 г.)» от 04.10.2020 ..... 67

1. Общие тенденции противодействия распространению «второй волны» новой коронавирусной инфекции в зарубежных странах ..... 67
2. Факторы распространения новой коронавирусной инфекции, подходы к противодействию её распространения, включая позицию руководства государств, и сценарии развития событий ..... 69
3. Локальные ограничительные меры, предпринимаемые государствами в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции ..71

**VIII. ОБЗОР МЕР**, принимаемых в Турецкой Республике в связи с противодействием распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19) (по данным российских и зарубежных средств массовой информации) от 08.10.2020 ..... 75

1. Первый этап ограничительных мероприятий в связи с взрывным распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) ..... 76
2. Ограничительные мероприятия в период «второго пика первой волны пандемии» ..... 78
3. Меры поддержки граждан и бизнеса ..... 80

Приложение: Использование масок в общественных местах: предписания органов власти и обеспечение их соблюдения ..... 83

**IX. ОБЗОРНЫЙ ДОКЛАД** «Медико-эпидемиологические оценки пандемии новой коронавирусной инфекции и её социально-управленческие последствия» от 09.11.2020 ..... 85

1. Пандемия новой коронавирусной инфекции: новая социальная реальность и первые реакции на неё ..... 85
2. «Новая нормальность» и пересмотр прогнозов: статистика, смертность, повторные заражения и коллективный иммунитет ..... 88
3. Поиск вакцины и лекарств против коронавируса: объективные сложности и негативные факторы ..... 91
4. Социально-правовые и управленческие последствия пандемии: некоторые выводы ..... 94

**X. СООБРАЖЕНИЯ СОТРУДНИКОВ** Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ по вопросам принятия на уровне субъектов Российской Федерации новых нормативных правовых мер, направленных на снижение массовой мобильности населения без нанесения ущерба осуществлению экономической деятельности ..... 99

## КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

- Балытников Вадим Владимирович – кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета, (п. II, разделы I, II и III, п.п. III-V, п. X).
- Глухов Вадим Витальевич – заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (п. II, разделы II и III, п. VIII, п. X).
- Горбылёв Александр Анатольевич – постоянный представитель Губернатора Московской области в Московской областной Думе (п. II, раздел III).
- Гришковец Алексей Алексеевич – доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (п. II, раздел III).
- Кашин Василий Борисович – кандидат политических наук, заведующий сектором Центра комплексных европейских и международных исследований факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (п. II, разделы II и III).
- Михайлов Евгений Николаевич – заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (п. II, разделы II и III).
- Москвин-Тарханов Иван Михайлович – финалист конкурса «Лидеры России» (п. II, раздел III).
- Сергеев Алексей Аронович – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (п. I, п. II, разделы I, II и III, п. VI, п. X).
- Чертков Александр Николаевич – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (п. II, раздел II, п.п. III-V, п. VII, п.п. IX-X).
- Штукин Владислав Владимирович – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (п. II, раздел II, п. III, п. X).

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

# АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД
## о полномочиях субъектов Российской Федерации по установлению ограничительных мер в условиях распространения опасных инфекционных заболеваний и правовых рисках, которые могут возникать при реализации соответствующих ограничительных мер, введенных органами государственной власти Московской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)

### 1. О полномочиях субъектов Российской Федерации по установлению ограничительных мер в условиях распространения опасных инфекционных заболеваний

1.1. Реформа федеративных отношений в части разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов (Федеральные законы от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ, от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ и др.) привела к сокращению регулятивных полномочий субъектов РФ в различных сферах общественных отношений. Многие полномочия, ранее закрепленные за субъектами Российской Федерации (далее – субъекты РФ) в качестве их собственных полномочий, были изъяты из их ведения или перешли в разряд полномочий, делегированных Российской Федерацией для исполнения. Эта общая тенденция коснулась в том числе полномочий в сфере здравоохранения и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В конституционной практике сложилось представление о том, что регулирование прав и свобод и их ограничение являются исключительной прерогативой федерального законодателя (п. «в» ст. 71, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Субъекты РФ не вправе вводить для граждан и организаций ограничения прав и свобод, которые прямо не предусмотрены

федеральными законами. Деятельность судов и прокуратуры обеспечивала строгое следование такой практике.

Угроза распространения на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) уже в феврале – марте 2020 года потребовала принятия срочных превентивных мер, направленных на изоляцию зараженных лиц, своевременное выявление заболевших, ограничение возможности быстрого распространения инфекции и иное адекватное реагирование на пандемию. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» относил регулирование порядка осуществления ограничительных мер, определение их состава, осуществление санитарно-эпидемиологического надзора и издание в связи с этим обязательных для граждан и организаций постановлений, предписаний, принятие иных неотложных мер по борьбе с эпидемией, сопряженных с ограничением прав и свобод, к ведению федеральных органов государственной власти (ст. 5, 10, 11, 31, 33, 34 и др.).

Однако в ситуации, сложившейся весной 2020 года, борьба с пандемией потребовала принятия комплекса управленческих и экономических решений, создания в каждом регионе единого центра, обеспечивающего контроль за распространением инфекционного заболевания и необходимые меры реагирования. Эти задачи не могли быть решены территориальными органами уполномоченных федеральных ведомств. Поэтому органам государственной власти субъектов РФ пришлось начинать решение указанной задачи с дефицитом полномочий, в том числе в части возможности введения необходимых ограничений для граждан и организаций. Потребность в расширении соответствующих полномочий субъектов РФ и учете региональной специфики распространения новой коронавирусной инфекции была отмечена в выступлениях Президента РФ.

Кроме того, Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не предусматривал возможность установления какого-либо специального правового режима при угрозе распространения инфекции, предваряющего введение карантина, а также возможность введения каких-либо ограничительных мер и дополнительных обременений в отношении граждан и организаций до официального введения карантина. В сложившейся ситуации в ряде регионов выход был найден в применении по аналогии положений Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и введении режима повышенной готовности при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации (подпункт «б» пункта 6 статьи 4.1).

Данный Федеральный закон пришлось применять по аналогии, хотя его действие не распространялось на случаи возникновения эпидемии или ее угрозы. Введение каких-либо карантинных мер или мер по предупреждению инфекционных заболеваний указанный Федеральный

закон не регулировал. Подлежащий применению профильный Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не предусматривал подобные превентивные меры.

1.2. Федеральный закон от 01 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» санкционировал уже сложившуюся в ряде регионов практику и распространил действие Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» на случай распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих (п. 1 ст. 2). Органы государственной власти субъектов РФ были наделены полномочиями по установлению обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, в том числе в дополнение к правилам, установленным Правительством РФ (п.п. «а» п. 4 и п. 6 ст. 2).

При этом следует иметь в виду, что установление обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения не означает возможность произвольно ограничивать нормативными правовыми актами субъектов РФ права и свободы, установленные и гарантированные федеральными законами. Для того чтобы «правила поведения» отменяли нормы федеральных законов, гарантирующие определенный объем прав граждан и организаций, необходимо дополнить эти федеральные законы конкретными нормами, указывающими, какие именно ограничения вправе вводить субъекты РФ в рамках «правил поведения» при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Либо непосредственно в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» должны быть конкретно перечислены те ограничения свободы экономической деятельности, свободы передвижения, свободы перемещения товаров, работ и услуг, иных свобод, которые допускается вводить «правилами поведения» на уровне субъектов РФ. Отсутствие такого конкретизированного перечня возможных ограничительных мер скорее снижает эффективность соответствующей деятельности субъектов РФ, чем расширяет свободу их усмотрения.

Без должной конкретизации в федеральном законе объема полномочий субъектов РФ на практике будут постоянно возникать сомнения в наличии у субъекта РФ соответствующих полномочий, будут высказываться мнения о возможном превышении полномочий. Можно ожидать, что при определенных обстоятельствах (при снижении опасности распространения новой коронавирусной инфекции либо при росте недовольства населения введением ограничительных мер) правоприменительная практика (в том числе практика судов, прокуратуры, федеральных органов исполнительной власти) будет ограничительно толковать полномочие субъектов РФ по установлению обязательных для исполнения гражданами

и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Весьма вероятным станет толкование о недопустимости введения на региональном уровне ограничений, прямо не указанных в федеральном законе.

1.3. Таким образом, актуальной задачей становится совершенствование федерального законодательства в части расширения и конкретизации полномочий субъектов РФ по принятию мер, обеспечивающих противодействие распространению опасных инфекционных заболеваний. Очевидно, эта важная задача не может быть решена в один этап. На первом этапе в федеральные законы могут быть внесены отдельные неотложные изменения, санкционирующие работу, которая уже проводится органами государственной власти субъектов РФ, и позволяющие повысить эффективность этой работы. На следующем этапе (очевидно, уже после пандемии и на основе ее уроков, то есть на будущее) может быть комплексно решена указанная проблема совершенствования федерального законодательства.

В целевой модели Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должен будет содержать четкий перечень мер и ограничений, которые могут вводиться органами государственной власти субъектов РФ при угрозе пандемии и при реализации такой угрозы. При этом в иных федеральных законах, посвященных регулированию конкретных прав и свобод, в идеале должны появиться корреспондирующие нормы, указывающие на возможность ограничения соответствующих прав и свобод в случаях, предусмотренных нормами Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

При этом возможен вариант оформления полномочий субъектов РФ по принятию необходимых мер и введению ограничений как полномочий Российской Федерации, передаваемых органам государственной власти субъектов РФ для исполнения. Возможен также вариант, когда соответствующие полномочия определяются федеральным законом, а сама передача этих полномочий субъектам РФ осуществляется при возникновении угрозы пандемии специальным постановлением Правительства РФ или указом Президента РФ. Такая модель вполне может быть реализована на втором этапе совершенствования федерального законодательства.

В настоящее время, то есть на первоначальном этапе следует обратить внимание на сохраняющийся дефицит полномочий субъектов РФ по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции и определить возможные пути восполнения этого дефицита. В частности:

в статье 6 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», устанавливающей закрытый перечень полномочий субъектов РФ в соответствующей сфере, нет полномочий по введению каких-либо дополнительных обязанностей или ограничений для граждан и организаций, не предусмотренных федеральным законом;

указанным Федеральным законом (ст. 10 и 11) на граждан и организации не возложена обязанность выполнять предписания органов исполнительной власти субъектов РФ и должностных лиц субъектов РФ в данной сфере;

указанным Федеральным законом (ст. 33) не предусматривается возможность регулирования нормативными правовыми актами субъектов РФ порядка обследования, медицинского наблюдения или лечения лиц с подозрением на инфекционное заболевание или контактировавших с больными инфекционным заболеванием, или являющихся носителями возбудителей инфекционных болезней;

Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» не предусматривается проведение медицинских осмотров, освидетельствований (например, обязательное измерение температуры тела) в случаях, установленных нормативными правовыми актами субъектов РФ (ч. 6 ст. 46, ч. 4 ст. 65);

Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не предусматривает полномочия субъектов РФ, которые сегодня реализуются в ряде субъектов РФ, в том числе в городе Москве и Московской области.

Вместе с тем вполне возможно, что федеральный законодатель не пойдет на расширение полномочий субъектов РФ по установлению ограничительных мер в условиях распространения опасных инфекционных заболеваний и внесение системных дополнений в законодательство о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. До окончания острой стадии пандемии не будут пресекаться действия органов исполнительной власти субъектов РФ, выходящие за рамки их полномочий. Однако потом эти временные полномочия прекратятся, принятые в рамках их реализации решения будут отменены.

## 2. О правовых рисках, которые могут возникать при реализации ограничительных мер, введенных органами государственной власти Московской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)

2.1. Органами государственной власти Московской области принят комплекс мер, направленных на противодействие распространению новой коронавирусной инфекции, в том числе введены отдельные ограничения для граждан и организаций, препятствующие распространению инфекционного заболевания. Интересы общества и личности в наибольшей степени затрагивают два вида ограничений: ограничение свободы передвижения и ограничение свободы экономической деятельности. Требуют пристального анализа правовые риски, которые могут возникать в связи с введением таких ограничений. Указанные правовые риски могут включать в себя возможность:

оспаривания решений органов государственной власти, признания их недействующими, не подлежащими применению;

нереализации на практике соответствующих решений ввиду сложности их исполнения или отсутствия эффективного механизма контроля за их исполнением;

массового несоблюдения введенных ограничений при невозможности привлечения нарушителей к реальной ответственности;

недовольства введенными ограничениями со стороны населения, формирования в общественном сознании мнения об этих ограничениях как о незаконных или несправедливых мерах.

2.2. В соответствии с Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с законами Российской Федерации может быть ограничено на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности (статья 8). Не вызывает сомнений и возможность ограничения свободы экономической деятельности в условиях пандемии, эта свобода не абсолютна и всегда реализуется в рамках мер государственного регулирования экономики.

В силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ публичные интересы, к которым относится защита здоровья, могут оправдывать ограничения прав и свобод, если эти ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми. Чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, четкой, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения (постановления Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 14-П, от 30 октября 2014 г. № 26-П, от 08 декабря 2015 г. № 31-П и др.).

Неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит – к нарушению принципа равенства, соблюдение которого может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу (постановления Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 25 февраля 2004 г. № 4-П, от 06 декабря 2011 г. № 27-П, от 16 ноября 2018 г. № 43-П, от 23 января 2020 г. № 4-П и др.).

Следовательно, при введении в условиях пандемии ограничений прав и свобод, в том числе свободы передвижения и свободы экономической

деятельности, правовые нормы, устанавливающие такие ограничения, должны быть определенными по своему содержанию, не допускающими двоякое толкование, неясность для субъектов общественных отношений в выборе должной модели поведения. Неопределенность правовых норм ведет к произволу. Между тем в условиях пандемии произвол недопустим, поскольку он будет снижать эффективность принимаемых мер противодействия распространению инфекционного заболевания, ослаблять защиту человека и его здоровья, порождать справедливое недовольство со стороны населения. Таким образом, введенные ограничительные меры обязательно должны проверяться на предмет юридической определенности предписаний, содержащихся в соответствующих правовых нормах.

Особое значение в условиях пандемии приобретают меры юридической ответственности за нарушение установленных государством правил поведения, в том числе административной ответственности за несоблюдение введенных ограничений. При этом любое административное правонарушение, а равно и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы (в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами) каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий или бездействия. В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика (постановления Конституционного Суда РФ от 14 июня 2018 г. № 23-П, от 18 января 2019 г. № 5-П и др.). Следовательно, в условиях пандемии должна обеспечиваться ясность для всех участников общественных отношений в том, какое поведение является допустимым, а какое – противоправным, влекущим административную ответственность. Эти вопросы не могут отдаваться на произвольное усмотрение правоприменительных органов.

2.3. Законом Московской области от 4 апреля 2020 г. № 53/2020-ОЗ Кодекс Московской области об административных правонарушениях был дополнен новой статьей 3.6, установившей ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов Московской области, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории области. Согласно ч. 2 указанной статьи невыполнение гражданами требований нормативных правовых актов Московской области, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории области, в том числе необеспечение режима самоизоляции, является правонарушением и влечет наложение на граждан административного штрафа.

При применении указанных мер административной ответственности необходимо обеспечить юридическую определенность самих требований, содержащихся в нормативных правовых актах Московской области и направленных на обеспечение режима повышенной готовности. То есть эти требования должны быть четкими и недвусмысленными,

непротиворечивыми, понятными для граждан и должностных лиц, не допускающими неоднозначности в толковании и применении. Иное не обеспечит возможность сознательного соблюдения этих требований гражданами и создаст условия для произвола и злоупотреблений. Неопределенность норм, за нарушение которых возможна административная ответственность, будет являться существенным дефектом и порождать правовые риски.

В частности – должна быть обеспечена юридическая определенность самого режима самоизоляции, поскольку такой правовой режим, введенный для граждан нормативными правовыми актами Московской области, федеральным законодательством не предусмотрен, в нем не описан.

В условиях пандемии нет достаточного запаса времени на формирование устойчивой судебной практики и толкование судами правовых норм. Следовательно, органы государственной власти Московской области должны стараться конкретизировать свои предписания всякий раз, когда возникает вероятность их неоднозначного понимания. Желательным вариантом является конкретизация предписаний, за нарушение которых наступает ответственность, непосредственно в тексте закона. Однако достаточно распространена практика бланкетных норм, устанавливающих административную ответственность, при том, что сами правила, соблюдение которых обеспечивается мерами ответственности, зачастую устанавливаются подзаконными актами. Такая практика в рассматриваемых условиях вполне допустима.

Если в тексте нормативного правового акта по объективным причинам сложно моделировать все возможные на практике казусы, то в целях обеспечения определенности норм и единообразия их применения можно прибегать к изданию актов толкования, методических и разъясняющих документов. Такие документы, даже если они формально не являются источниками права, могут задавать правильную линию правоприменения, обеспечивать унификацию административной практики. Эти конкретизирующие и разъясняющие документы должны быть непротиворечивыми, направленными на устранение неясностей в понимании предписаний. В сегодняшних условиях не надо опасаться издавать такие документы, но необходимо обеспечивать их высокое содержательное качество.

Представляется ошибочным иной подход, состоящий в попытке запугать население недостаточно определенными по своему содержанию требованиями и мерами ответственности, с тем чтобы понудить граждан под этим «испугом» соблюдать противоэпидемические меры. Такой подход может дать некоторый эффект в короткий начальный период, однако потом наверняка проявятся те негативные последствия и правовые риски, о которых было сказано выше.

Граждане не должны бояться представителей власти, напротив, необходимо обеспечивать доверие населения к институтам власти и их деятельности, сознательное соблюдение введенных ограничений, ответственное отношение граждан к своему здоровью и безопасности общества. Меры контроля и административной ответственности не должны создавать обстановку нервозности, условия применения этих меры не могут толковаться расширительно или произвольно, приводить к несоразмерным и неоправданным последствиям.

2.4. Представляется необходимым разделить противоэпидемические требования, установленные нормативными правовыми актами Московской области и направленные на ограничение свободы передвижения граждан, на рекомендательные требования, которые сознательно и ответственно соблюдаются гражданами, но за отступление от которых, продиктованное необходимостью, не может наступать административная ответственность, и обязательные для исполнения требования, за нарушение которых наступает административная и иная юридическая ответственность. Можно не вводить такую классификацию требований на уровне терминологии, но в целях обеспечения юридической определенности необходимо обеспечить их разграничение на содержательном уровне. Это можно сделать путем издания разъясняющего документа, описывающего ситуации, в которых гражданин может быть привлечен к ответственности, и ситуаций, в которых отсутствуют основания для привлечения к ответственности.

Например, гражданин вынужден посетить родственника, нуждающегося в помощи или постороннем уходе, если при этом он не нарушает правила использования цифровых пропусков и, насколько это возможно в данной ситуации, соблюдает социальную дистанцию и иные санитарные требования, то такие действия не могут признаваться правонарушением. Если же, например, граждане совместно распивают напитки или играют в мяч во дворе или лесопарковой зоне, то очевидно, что они покинули жилые помещения без достаточных оснований, не соблюдают социальную дистанцию, то есть умышленно совершают правонарушение. Возможны различные пограничные ситуации, в которых правоприменителю сложно однозначно определить наличие или отсутствие события правонарушения.

Поэтому представляется целесообразным издание органами исполнительной власти Московской области разъясняющих документов, описывающих конкретные ситуации, в которых должны соблюдаться установленные требования и ограничения. Эти документы могут служить инструктивным материалом не только для граждан, но и для должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением установленных требований. Этим будут обеспечиваться единообразие правоприменения и защита прав граждан от произвольного усмотрения должностных лиц.

Такие разъясняющие документы могут обеспечивать системное толкование введенных ограничений. Это толкование не должно быть

расширительным, пробельным, противоречивым или произвольным, то есть оно должно иметь высокое содержательное качество, опираться на законы и иные нормативные правовые акты в их правильной и системной интерпретации. При этом все неустранимые сомнения обязательно должны толковаться в пользу лица, правомерность действия которого оценивается.

2.5. В соответствии с подпунктом 2 пункта 13 Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории Московской области в период действия режима повышенной готовности, утвержденного постановлением Губернатора Московской области от 11 апреля 2020 г. (в редакции от 14 апреля 2020 г.) № 177-ПГ (далее – Порядок № 177-ПГ) передвижение по территории Московской области без использования транспортных средств осуществляется без оформления цифрового пропуска при условии соблюдения требований и ограничений, установленных постановлением Губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» (далее – Постановление № 108-ПГ).

Следовательно, не может рассматриваться в качестве правонарушения само по себе нахождение гражданина вне жилого помещения, а также его передвижение пешком, если при этом со стороны гражданина не допускается явное и умышленное нарушение социальной дистанции или иных санитарных требований. В отсутствии таких нарушений отсутствуют и основания для повышенного внимания к гражданину со стороны представителей власти. При этом не имеет значения место жительства гражданина и место его фактического нахождения – ведь гражданин вправе пребывать на условиях самоизоляции в жилом помещении, не являющемся его постоянным местом жительства.

Согласно подпункту 1 пункта 5 Постановления № 108-ПГ граждане обязаны соблюдать дистанцию до других граждан не менее 1,5 метра (социальная дистанция), в том числе в общественных местах и общественном транспорте, за исключением случаев оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси. Очевидно, что в данном случае перечень возможных случаев отступления от рекомендации соблюдения социальной дистанции не является исчерпывающим. Возможны ситуации вынужденного сокращения дистанции, сами по себе они не могут признаваться правонарушением, если несоблюдение социальной дистанции происходит не по злому умыслу, не свидетельствует в явной форме о пренебрежении к правилам.

Все неустранимые сомнения при этом должны толковаться в пользу граждан, а применение правил должно быть разумным. Например, члены одной семьи вместе следуют по улице, соблюдение социальной дистанции при этом не имеет смысла, если они проживают в одном жилом

помещении. Нет оснований для какого-либо вмешательства представителей власти. При этом непринятие владельцами магазинов или иных мест обслуживания населения мер к созданию условий для соблюдения социальной дистанции должно контролироваться и наказываться по закону.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 5 Постановления № 108-ПГ граждане обязаны не покидать места проживания (пребывания), за исключением случаев обращения за экстренной (неотложной) медицинской помощью и иной прямой угрозы жизни и здоровью, случаев следования к месту (от места) осуществления деятельности (в том числе работы), осуществления профессиональной деятельности, связанной с передвижением (в том числе оказанием транспортных услуг и услуг доставки), а также следования к ближайшему месту приобретения товаров (включая продуктовые гипермаркеты), работ, услуг, выгула домашних животных на расстоянии, не превышающем 100 метров от места проживания (пребывания), выноса отходов до ближайшего места накопления отходов.

Очевидно, указанный перечень случаев, в которых граждане могут покидать по неотложной необходимости жилые помещения не является исчерпывающим. Системное толкование норм Порядка № 177-ПГ приводит к выводу о том, что передвижение пешком с любой обоснованной целью не требует получения цифрового пропуска. Из нормативных правовых актов не следует обязанность гражданина доказывать цель своего передвижения. Например, гражданин может следовать в целях получения банковских услуг не к ближайшему банку, а к тому банку, в котором у него открыт вклад. Понятие «ближайшее место приобретения товаров, работ, услуг» толкует сам гражданин, поскольку иное не установлено нормативными правовыми актами.

С позиций административной ответственности должен действовать принцип презумпции невиновности гражданина, недопустимости возложения на него бремени доказывания правомерности его действий. Во избежание произвола и возникновения социальной напряженности необходимо инструктировать в этой части лиц, осуществляющих контроль.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 4 Постановления № 108-ПГ обязаны соблюдать режим самоизоляции граждане в возрасте старше 65 лет, а также граждане, имеющие перечисленные в приложении хронические заболевания. Режим самоизоляции должен быть обеспечен по месту проживания указанных лиц либо в иных помещениях, в том числе в жилых и садовых домах.

Недопустимо расширительно толковать это правило и на его основе вводить несоразмерные ограничения прав пожилых граждан и граждан с хроническими заболеваниями, отказывать таким лицам в медицинских услугах или банковских услугах, которые им необходимы и фактически не могут быть им оказаны на дому. Не все пожилые граждане могут

пользоваться услугами интернет-заказов товаров, не всегда доступна и удобна доставка товаров на дом. Следует учитывать реальные условия их реальной жизни. Организации, осуществляющие дистанционную продажу товаров, сегодня могут злоупотреблять своим положением, в том числе требовать стопроцентную дистанционную предоплату заказов, не соблюдать сроки и иные условия продажи и доставки, вводить высокую плату за доставку и т.п. (при этом судебные и надзорные органы не работают, претензии по поводу нарушения прав потребителей не рассматриваются, колл-центры не отвечают на звонки и т.п.).

Недопустимо безоглядно ссылаться на деятельность волонтеров. Эта деятельность может являться подспорьем в помощи пожилым и больным гражданам, но никак не замещающим механизмом обеспечения жизнедеятельности таких граждан. Нельзя превращать предложение помощи волонтеров в навязывание оной помощи гражданам.

По смыслу норм Порядка № 177-ПГ, граждане в возрасте старше 65 лет и больные хроническими заболеваниями не лишены права получить при необходимости цифровой пропуск, совершать поездки к родственникам, на дачу, в другие регионы, а также передвигаться пешком без необходимости иметь при этом цифровой пропуск или доказывать цель своего передвижения. Самоизоляция указанных граждан – это рекомендательная норма, которая не должна лишать их элементарных прав, приводить к невозможности обеспечить свою нормальную жизнедеятельность, создавать несоразмерные жизненные трудности.

Безусловно, должно соблюдаться и контролироваться неукоснительное выполнение условий изоляции лицами, заразившимися коронавирусной инфекцией, контактировавшими с заразившимися или являющимися носителями инфекции. В отношении остальных граждан будет правильным толкование о том, что для них установлены не ограничения свободы передвижения, а лишь специальные условия пользования общественным транспортом и личным транспортом (с получением электронных пропусков в уведомительном, а не разрешительном порядке).

2.6. Органы исполнительной власти Московской области должны обеспечить юридическую определенность ограничений свободы экономической деятельности. Не должно быть какой-либо неясности, двусмысленности в вопросах о том, деятельность каких организаций приостановлена, а каких – может осуществляться. Совершенно недопустим подход: «в отношении отдельных организаций решается индивидуально в каждом конкретном случае» или т.п. (то есть решается по произвольному усмотрению чиновника и в меру его индивидуального понимания).

Например, в средствах массовой информации и интернет-пространстве высказывается озабоченность граждан закрытием парикмахерских и невозможностью подстричься. Согласно подпункту 3 пункта 9 Постановления № 108-ПГ приостановлена работа салонов красоты, косметических, спа-салонов, массажных салонов, соляриев, саун и иных объектов, в которых

оказываются подобные услуги. Деятельность парикмахерских при этом не упомянута. Услуги парикмахерских необходимы большинству граждан (в отличие от услуг салонов красоты или соляриев), поэтому эти услуги никак не могут прикрываться понятием «подобные услуги». Здесь требуется конкретность, юридическая определенность.

Согласно письму заместителя Председателя Правительства Московской области от 6 апреля 2020 г. № Исх-5670/02-02, вправе работать (включая, но не ограничиваясь): промышленные предприятия независимо от типа производимой продукции, строительные, логистические компании, организации сельского хозяйства, а также компании, осуществляющие складские услуги, оказывающие услуги гражданам, на которые не установлен прямой запрет (в том числе дома быта, химчистки, шиномонтаж и автосервис), курьерские службы и пункты выдачи заказов (без примерки), дистанционная розничная торговля всеми видами товаров без исключения. Деятельность парикмахерских при этом также не упомянута.

Если нормативные документы или экспертные заключения в области санитарно-эпидемиологического надзора требуют закрытия парикмахерских или закрытия парикмахерских, не соответствующих повышенным санитарным требованиям, то деятельность парикмахерских следует приостановить, о чем со всей определенностью должно быть указано в нормативном правовом акте. В ином случае парикмахерские могут работать. Недопустима юридическая неопределенность в данном вопросе. Это касается и иных видов деятельности. Перечень приостановленных видов деятельности необходимо постоянно уточнять, проверять, конкретизировать и разъяснять.

2.7. Согласно подпункту 2 пункта 9 Постановления № 108-ПГ приостановлена работа объектов розничной торговли, за исключением аптек и аптечных пунктов, объектов розничной торговли, в которых осуществляется заключение договоров на оказание услуг связи и реализация связанных с такими услугами средств связи (в том числе мобильных телефонов, планшетов), специализированных объектов розничной торговли, реализующих медицинские и оптико-офтальмологические изделия (оборудование), зоотовары, а также объектов розничной торговли в части реализации продовольственных товаров и (или) непродовольственных товаров первой необходимости, указанных в приложении 2 к данному постановлению, а также за исключением продажи товаров дистанционным способом, в том числе с условием доставки.

В условиях, когда самоизоляция продолжается свыше одного месяца, необходимо тщательно и с привлечением экспертов продумать возможность расширения перечня товаров первой необходимости, возобновления розничной торговли товарами для дома, критически необходимыми для обеспечения жизнедеятельности человека в жилом помещении. Следует оценить возможность открытия магазинов и иных торговых точек типа «товары для дома», «хозтовары», «сантехника»,

«электротовары» и т.п. Если перегорела электрическая лампочка, вышел из строя вентиль водопровода, то должна быть возможность приобретения соответствующих товаров рядом с домом.

Услуги интернет-торговли и доставки на дом, как уже отмечалось выше, не всем доступны и не всегда удобны. Иногда гражданин просто не знает артикул или наименование сантехнической прокладки или муфты, которую надо заказать взамен вышедшей из строя. Приобретение таких товаров является обязанностью владельца жилого помещения и не возлагается на управляющую компанию. Многие граждане приобретают такие товары (критически необходимые для обеспечения жизнедеятельности человека в жилом помещении) на рынках, устраняют неисправности самостоятельно или с привлечением частных мастеров. Необходимо рассмотреть возможность открытия таких торговых точек и не создавать избыточные препятствия для работы частных мастеров (это относится и к ремонту холодильников, телефонов, компьютерной и бытовой техники).

Следует продумать обоснованность закрытия табачных лавок. Если в ближайшем магазине не оказалось кофе или фруктов, то многие граждане не будут подвергать себя риску и не пойдут за ними в другие магазины. Курящий человек пойдет за табачными изделиями, невзирая на риск, по всем магазинам, пока не купит эти изделия. Трудно признать обоснованным, что в торговом павильоне открыты все секции, кроме табачной, поскольку она не относится к продовольственным товарам. Между тем соблюдать социальную дистанцию проще в табачной лавке, где не бывает очередей, чем в гипермаркете.

**3. Выводы по результатам анализа**

В целях минимизации правовых рисков, которые могут возникать при введении ограничительных мер в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, органам государственной власти Московской области необходимо обеспечить юридическую определенность требований, содержащихся в изданных ими нормативных правовых актах. Эти требования должны быть четкими и недвусмысленными, непротиворечивыми, понятными для граждан и должностных лиц. В том числе должна быть обеспечена юридическая определенность самого режима самоизоляции, поскольку такой правовой режим федеральным законодательством не предусмотрен, в нем не описан.

Если в тексте нормативного правового акта по объективным причинам сложно моделировать все возможные на практике казусы, то в целях обеспечения определенности норм и единообразия их применения можно прибегать к изданию актов толкования, методических и разъясняющих документов. В сегодняшних условиях не надо опасаться издавать такие конкретизирующие и разъясняющие документы, но необходимо обеспечивать их высокое содержательное качество.

Целесообразно издание органами исполнительной власти Московской области разъясняющих документов, описывающих конкретные ситуации,

в которых гражданами должны соблюдаться установленные требования и ограничения. Эти документы могут служить инструктивным материалом не только для граждан, но и для осуществляющих контроль должностных лиц. Этим будут обеспечиваться единообразие правоприменения и защита прав граждан от произвольного усмотрения правоприменителей.

Желательно чтобы документы, разъясняющие и конкретизирующие установленные органами государственной власти Московской области требования и ограничения, не были анонимными, официально исходили от уполномоченных органов исполнительной власти Московской области, при их подготовке проходили всестороннее обсуждение и правовой анализ, содержали системное и полное толкование содержания введенных требований и ограничений.

При реализации норм, ограничивающих свободу передвижения граждан, все неустранимые сомнения должны толковаться в пользу граждан, а применение правил должно быть разумным. С позиций административной ответственности должен действовать принцип презумпции невиновности гражданина, недопустимости возложения на него бремени доказывания правомерности его действий. Во избежание произвола и возникновения социальной напряженности необходимо инструктировать в этой части должностных лиц. Самоизоляция граждан не должна лишать их элементарных прав, приводить к невозможности обеспечить свою нормальную жизнедеятельность, создавать несоразмерные жизненные трудности.

Органы исполнительной власти Московской области должны обеспечить юридическую определенность ограничений свободы экономической деятельности. Не должно быть неясности, двусмысленности в вопросах о том, деятельность каких именно организаций приостановлена. В условиях, когда самоизоляция граждан продолжается свыше одного месяца, необходимо продумать возможность расширения перечня товаров первой необходимости, возобновить розничную продажу товаров для дома, критически необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека в жилом помещении.

Разъяснительная работа в отношении мер, принимаемых органами государственной власти Московской области в связи с пандемией, налаживание каналов обратной связи для учета мнения населения, своевременное рассмотрение поступающих жалоб и предложений будут способствовать реализации принципа открытости власти перед гражданами, формированию в обществе доверия к институтам власти, сознательному исполнению его членами установленных органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ требований, направленных на борьбу с распространением опасных инфекционных заболеваний (в том числе с представляющей в настоящее время основную опасность новой коронавирусной инфекции COVID-19).

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 АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

# КОРОНАКРИЗИС 2.0

# (ВТОРУЮ ВОЛНУ ПОМОГУТ ПОГАСИТЬ «УМНЫЕ ВОЛНОЛОМЫ»)

*При подготовке настоящего доклада были использованы данные информационных и аналитических материалов, подготовленных и опубликованных Всемирным Банком, Всероссийским Центром изучения общественного мнения, Международным дискуссионным клубом «Валдай», Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики», Российским Советом по международным делам, Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Фондом «Общественное мнение», Фондом «Петербургская политика», Экспертным Институтом социальных исследований, некоторыми другими исследовательскими организациями, а также российскими и зарубежными средствами массовой информации.*

# I
# ЧТО НЕСЕТ НАМ ВТОРАЯ ВОЛНА КОРОНАКРИЗИСА?

В настоящее время во многих странах мира (Китай, Южная Корея, Израиль, Великобритания, США, Казахстан и т.д.) фиксируется возобновление роста заражения населения новой коронавирусной инфекцией (COVID-19) и, соответственно, возобновление действия ограничительных мер При этом в большинстве стран ограничения свободы деятельности хозяйствующих субъектов и ограничения свободы передвижения граждан летом 2020 года не приобретают столь же жесткий характер, какой они имели в зимне-весенний период.

Очевидная либерализация режима противодействия распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19) объясняется предполагаемой органами государственной власти и профильными специалистами-экспертами большей предсказуемостью ситуации и большей степенью готовности организаций здравоохранения к лечению заболевших (в сравнении со временем до начала пандемии).

В Российской Федерации также уже апробированы правовые, организационные и медицинские средства противодействия распространению COVID-19. Как и в мире в целом, в нашей стране следует ожидать использования уже проверенных средств и закрепленных в законодательстве Российской Федерации правовых режимов: карантина и самоизоляции, чрезвычайной ситуации и повышенной готовности в условиях угрозы возникновения чрезвычайной ситуации и т.д.

**Масштабное проявление второй волны** COVID-19 **в странах Глобального Севера ожидается специалистами-эпидемиологами осенью 2020 года.** При этом многие из указанных специалистов считают, что вторая (и третья) волны указанной инфекции могут быть намного мощнее первой волны (как это было в случае с эпидемией «испанки» в 1918-1920 гг., когда, несмотря на относительную «слабость» первой волны, в конечном итоге заразилось около трети, а умерло – около 5 процентов населения Земли).

## 1. Медицинский аспект коронакризиса

Распространяющаяся в настоящее время разновидность коронавируса (COVID-19) отличается крайне высокой вирулентностью (то есть несет высокую опасность заражения для всех категорий населения, а не только для пожилых и больных хроническими заболеваниями, как предполагалось на начальных этапах борьбы с пандемией).

При этом летальность среди выявленных зараженных в среднем по миру колеблется в районе 5% от числа заболевших. К настоящему моменту из более чем 17 миллионов выявленных зараженных умерло почти 700 тысяч человек. Выявленный уровень смертности от COVID-19 – на

порядок (более чем в 10 раз) выше нынешнего уровня смертности от вирусов гриппа.

Выздоровевшими считаются более 10 миллионов человек. При этом по данным европейских медицинских организаций примерно у половины перенесших заболевание пациентов наблюдаются приобретающие хронический характер осложнения в виде поражения сердца, печени, почек и нервной системы. По мнению американских ученых, в случае сохранения нынешних темпов распространения COVID-19 тяжелые хронические заболевания в итоге поразят во всем мире более двух миллиардов человек.

Признанных специфически эффективных против COVID-19 лекарств в мире до настоящего времени не создано. В начале второй декады августа Россия стала первой в мире страной, разработавшей и зарегистрировавшей вакцину от коронавируса, на завершающей стадии находится разработка вакцин в США и КНР. Однако способность COVID-19 к мутации столь высока, что ни перенесение заболевания, ни вакцинация - не способны гарантировать ни постоянный иммунитет, ни иммунитет к новым штаммам.

Одним словом, по мнению журнала «Science», COVID-19 **«творит такие вещи, какие не творила ни одна болезнь, известная человечеству»**.

## 2. Экономический аспект коронакризиса

Согласно данным последнего из опубликованных на текущий момент Всемирным Банком прогноза «Перспективы мировой экономики» – пандемия COVID-19 стала мощнейшим шоком для мирового сообщества и привела к резкому спаду в экономике многих стран мира. В 2020 году ожидается сокращение мирового ВВП на 5,2 процента – этот спад в мировой экономике, по сути, станет самым глубоким со времен «Великой Депрессии» рубежа 1929-1933 гг. Пандемия ярко высветила настоятельную необходимость принятия политических мер по смягчению ее последствий, защите уязвимых слоев населения и усиления способности стран справляться с подобными событиями в будущем. Кроме того, крайне важно решать проблемы, связанные с неформальными трудовыми отношениями и ограниченными масштабами систем социальной защиты.

Падение ВВП (и других связанных с ним экономических показателей) в развитых странах мира колеблется (согласно прогнозам) от 4–5 до 10–15 процентов (в России – спад ВВП по прогнозам составит 4,8 процента). Лишь некоторые «локомотивы глобальной экономики» (такие как Индия и Китай) покажут не спад, а снижение темпов экономического роста (который составит в 2020 году от 1–3 до 5–6 процентов). В мировом же масштабе пандемия COVID-19 фактически стала давно предсказанным некоторыми экономистами «черным лебедем» (непрогнозируемым «триггером разрушительного кризиса»), который породил «идеальный

шторм», ставший началом «Великой Рецессии» – современного аналога помянутой выше «Великой Депрессии» прошлого века.

Эта **глобальная «Великая Рецессия»**, по мнению Всемирного Банка, несомненно, повлечет за собой существенное снижение объемов производства во всей глобальной экономике, а следовательно - и падение уровня жизни подавляющего большинства населения нашей планеты.

### 3. Глобальный массовый социальный психоз

Но даже взятое вместе все вышеперечисленное не создает такой страшной угрозы социальных катаклизмов, которую влечет за собой **глобальный массовый социальный психоз, охвативший население большинства стран Глобального Севера.**

Его открытое проявление совпало с началом пандемии COVID-19, что было официально признано Всемирной Организацией Здравоохранения. Разумеется, данная проблема сразу же получила и социально-правовое измерение. На Санкт-Петербургском Международном Юридическом Форуме 2020 года руководители государственных органов различных стран обсуждали вопрос о том, что следом за пандемией COVID-19 идет эпидемия психических расстройств. Рост числа указанных расстройств назван в числе крупнейших макроугроз в указе президента США о реформе полиции.

При этом необходимо понимать, что понятие «массовый социальный психоз» — это не некий эвфемизм. **Это реальное массовое индуцируемое поражение психики, лишающее людей, способности адекватно воспринимать действительность.** В мировой психиатрии и психологии эта проблема подробно исследована Юнгом, Янгом и Ясперсом, в отечественной – Ковалевским, Бехтеревым, Россолимо и Александровым. Налицо **реальная психическая пандемия (аналогичная массовому расстройству психики во время революционных событий 1917-1920 гг. и нацистской диктатуры 1933-1934 гг.).** Увы, она подтверждается соответствующими социологическими данными. Так, в Великобритании почти четверть (!) опрошенных верит, что коронавирус – результат действий евреев, желающих подчинить себе мировую экономику. В нашей же стране – от 29 до 40 (!) процентов респондентов верят в то, что это – результат действий тайного мирового правительства, а от 40 до 70 (!) процентов опрошенных (в разные периоды) россиян – в той или иной мере отрицают реальную угрозу пандемии (в т.ч. и для собственной жизни)!

### 4. Пять факторов формирования новой нормальности

С пониманием того факта, что коронакризис пришел «всерьез и надолго» (ведь даже в случае успеха в борьбе самим COVID-19 социально-экономические и политические последствия «черного лебедя 2020» будут определять жизнь человечества в течение еще как минимум нескольких

лет) – крайне актуальной становится **концепция формирования «новой нормальности»**.

Представляется целесообразным выделить пять основных факторов, позволяющих сформировать новую нормальность применительно к условиям нашей страны.

1. **Успокоение людей (вывод масс населения из состояния социального психоза).** Это может быть достигнуто с одной стороны – демонстрацией компетентности, твердости и успешности действий власти, а с другой – всемерным убеждением граждан в том, что власть надежно защищает их интересы.

2. **Уяснение и признание ошибок прошлого**. Английская поговорка гласит «Если что-то пошло не так – вернитесь к тому [состоянию системы], когда все шло нормально, найдите ошибку, признайте ее и продолжайте путь».

3. **Восстановление позитивного и конструктивного социального мировоззрения населения**. Ошибки признаны, уроки извлечены – время определять новые пути жизни общества и идти по ним.

4. **Определение актуальных в сложившихся условиях целей и задач развития социума** (и человечества в целом). Изменению обстоятельств соответствует изменение целей и задач.

5. **Социальная мобилизация**, направленная на решение новых задач и достижение новых целей.

## II
## УМНЫЕ ВОЛНОЛОМЫ ГАСЯТ СОЦИАЛЬНЫЙ ШТОРМ

Задачей медиков при спасении от смертоносных эффектов COVID-19 является спасение пациентов от «штормового иммунного ответа», экономисты стремятся найти способы справиться с «идеальным штормом в глобальной экономике», а задачей государственной власти является обуздание потенциального или актуального «социального шторма».

Социального шторма, первопричиной которого является полное банкротство идеологии «общества потребления», давно «проевшего», «потребившего» запас прочности социальных систем, обеспечивающих его существование.

Вся современная медицина в целом оказалась полностью не готова к пандемии COVID-19. За почти два десятка лет, прошедших от выявления вируса атипичной пневмонии SARS-CoV до пандемии COVID-19/SARS-CoV-2, не было создано ни необходимой вакцины, ни требуемых специфически эффективных лекарств. Современная модель организации медицинской помощи (с упором на амбулаторный прием) не смогла надлежащим образом справиться с эпидемией ни в Северной Америке, ни в Западной Европе, ни в одном другом регионе мира. Напротив, страны (в числе которых – Китай и Россия), где в основу здравоохранения была положена предшествующая бюджетная модель, ориентированная на

стационарную помощь («модель Семашко») – справились с эпидемией гораздо лучше (в России число погибших на душу населения оказалось в 10 раз меньше, чем в лидирующей в Европе по этому показателю Великобритании, и в 11 раз меньше, чем в лидирующей в общемировом масштабе Бразилии). Что уж говорить о том, что озвученная выше цифра в два миллиарда потенциальных хронических больных осложнениями от COVID-19 – представляется абсолютно непосильной для современной «глобальной медицины» (равно как и для современных систем медицинского и социального страхования развитых стран).

Вся современная экономика оказалась практически полностью не готова к уже более, чем десятилетие назад, предсказываемому экономистами «кризису черного лебедя» (кризису, вызванному внешним фактором, провоцирующему глобальный сбой всей мировой экономики). «Внезапно» выяснилось, что сколько-нибудь значимых социально-экономических резервов, способных поддержать сохранение экономического роста (или хотя бы предотвратить спад экономики и падение уровня жизни населения), не создано даже в подавляющем большинстве стран Организации Экономического Сотрудничества и Развития (объединяющей наиболее развитые экономики мира). Индия, Китай и другие страны оказались скорее исключением из общего правила – во многом именно потому, что их руководство не разделяет господствующую в мире модель экономического развития, ориентирующуюся на стимулирование преимущественно кредитно-финансовой системы («надувание финансовых пузырей»).

Современные механизмы государственного (и в целом – публичного) управления, будучи тактически (особенно в части электронно-цифровой составляющей) относительно подготовленными к организации социальной жизни в условиях пандемии, зачастую демонстрируют неготовность к противостоянию «долгому прессингу». Иначе говоря – они практически не готовы доводить до общества тот факт, что возврат к прежнему, «докоронакризисному» стилю и образу жизни в принципе невозможен. Отсюда характерный для наших дней «глобальный бунт сытых», возглавляемый самозваными (не закрепленными в международном праве) «меньшинствами», привыкшими к полу-паразитическому получению от социума благ (и боящимися лишения оных благ в условиях коронакризиса).

Но умные волноломы могут погасить социальный шторм!

### 1. Подавление инфодемии

Инфодемия – официальный термин, введенный ВОЗ для определения неконтролируемого распространения потока массовой информации, вредящей противодействию пандемии COVID-19 и коронакризису в целом.

Показателен опыт Индии и Китая (крупнейшей в мире традиционной демократии и крупнейшего в мире социалистического государства). Правительства этих стран настойчиво, в том числе на высшем уровне, подчеркивали высокую степень опасности ситуации с пандемией, высокий уровень потерь и экономического ущерба, прямо заявляя о предстоящих тяжелых испытаниях. При этом дискуссия о предпринимаемых мерах велась практически исключительно в профессиональных кругах. Вовне в основном транслировалась единая государственная позиция по вопросу о целесообразности тех или иных мер. Сделанные просчеты и неудачи признавались с акцентом на быстрое и суровое наказание виновных в них должностных лиц. Значительный потенциал китайских и индийских властей в области контроля государства над медиа-ресурсами (в т.ч. сетевыми) использовался не только для пресечения распространения панических слухов, а также разного рода антинаучных теорий и предрассудков.

Не призывая к буквальному копированию опыта Индии и Китая, представляется необходимым **превратить отечественные масс-медиа в инструменты информационного обеспечения политики нетерпимости к распространению любого рода инфодемий**. Для этого не обязательно воспроизводить китайскую практику партийного или индийскую практику государственного контроля над медиасферой. Можно пойти путем переосмысления западноевропейской и североамериканской практики принятия профессиональных (общегосударственных и региональных) стандартов освещения соответствующих вопросов, одновременно законодательно установив общественный и государственный контроль за соблюдением и ответственность за нарушение указанных стандартов.

## 2. Точечные и веерные ограничения

**Применение медико-санитарных и иных ограничений в отношении физических и юридических лиц в условиях «второй волны» коронакризиса должно носить более избирательный (точечный, веерный) характер** (как применительно к территориальной, так и применительно к отраслевой специфике ограничений).

Опыт борьбы с первыми признаками «второй волны» в КНР, Великобритании, Франции, ФРГ, США показывает, что теперь там делают ставку на «закрытие» (ограничение свободы передвижения) не в рамках отдельных регионов, а в рамках отдельных муниципальных образований, отдельных населенных пунктов и даже отдельных жилых комплексов (многоквартирных домов). Да, в некоторых странах с небольшой территорией (например, в Израиле) – в некоторых вопросах по-прежнему делают ставку на общенациональные ограничительные меры, но это обуславливается именно компактным характером их территории.

Применительно же к отраслевому плану ограничения социально-экономической деятельности становятся не только более точечными, но и

более веерными. На определенный период («по очереди») «закрываются» лишь определенные сектора, несущие наибольшую угрозу заражения (например, сначала - пляжи, затем – бары). Внутри секторов закрытие категорируется (к примеру, для организаций торговли и мест питания - по площади, численности посетителей, характеру обслуживания) и привязывается к зонам точечного закрытия в соответствии с эпидемическими показателями.

Более того, представляется целесообразной и аналогичная привязка к критериям веерного и точечного «закрытия» также и существующих (кредитных, налоговых, связанных с арендными и иными платежами) механизмов экономической поддержки организаций. При этом к поддержке граждан также целесообразно применять гибкие подходы.

### 3. Поощрительное стимулирование исполнения норм

Ныне как физических, так и юридических лиц трудно заставить соблюдать введенные ограничения одними лишь методами убеждения (в т.ч. призывами) или принуждения (в т.ч. угрозой привлечения к ответственности). **Необходимо применение методов стимулирования.**

В этой связи интересным представляется опыт Южной Кореи и некоторых стран Северной Европы. Как известно, эти страны сделали акцент на формирование т.н. популяционного иммунитета населения. Это не означает, что все указанные государства отказались от мер по ограничению свободы передвижения населения и ограничению экономической деятельности (так поступила только Швеция, признавшая ошибочность своего подхода почти одновременно с собственным выходом в число европейских лидеров по уровню смертности). Интересно другое – то, что все эти страны стали поощрять (в денежной или натуральной форме) проведение своими гражданами анализов на COVID-19. Это, в свою очередь, привело к резкому повышению количества сделанных анализов, и соответственно выявленных и пролеченных случаев заболевания.

В условиях, когда в большинстве регионов нашей страны обеспечение проведения анализов на COVID-19 было фактически возложено на медицинские организации с одной стороны, и на работодателей – с другой, представляется возможным рассмотреть вопрос о создании механизмов материального (например – налогового) стимулирования работодателей, активно вовлекающих в этот процесс своих работников. В то же время для организаций сферы торговли и обслуживания населения можно было бы создать определенные (соревновательные) механизмы стимулирования наиболее строгого выполнения мер защиты персонала и посетителей. В отношении же граждан стоит, в частности, поощрять достоверные сообщения о нарушении другими лицами установленных публичной властью требований.

## 4. Всемерное развитие социальной солидарности

В первую пятерку государств и территорий, наилучшим образом справившихся с первой волной коронавируса, по мнению исследователей, входят пять стран Тихоокеанского региона – Вьетнам, КНР, Новая Зеландия, Тайвань и Южная Корея. Эти страны имеют у себя разные политические режимы, они избрали неодинаковые подходы к борьбе с распространением инфекции. Но есть то, что объединяет их, и это – высокий уровень социальной солидарности населения.

В реальности, «на земле» это проявляется прежде всего в том, что в этих странах «соседи заботятся друг о друге». И не важно, имеются ли в виду соседи по комплексам отдельных жилых домов или соседи по многоквартирным жилым комплексам, население которых в странах Азии может достигать нескольких тысяч человек. **Люди не остаются одинокими перед лицом изоляции, болезни и угрозы смерти - а значит исчезает один из главных стимулов к отвержению реальности угрозы COVID.**

В российских условиях значимыми представляются три «локальных пути развития» социальной солидарности.

1. Стимулирование территориального общественного самоуправления и самоуправления в жилищной сфере, в частности – путем создания электронных платформ для осуществления общественного (в том числе – внутридомового) самоуправления и общения населения.

2. Стимулирование «попутного волонтерства» (например, сложившейся практики, когда жители многоквартирных домов, посещая магазины, приобретают для соседей-пенсионеров необходимое им, осуществляя доставку и расчеты бесконтактным способом).

3. Активная пропаганда подлинно добрососедского образа жизни (как альтернативы «замыканию в себе») в средствах массовой информации (а также посредством медиа-индустрии в целом).

## 5. Всеохватывающее дисциплинирование населения

Все приведенные выше в настоящем разделе категории мер в их практической реализации с содержательной точки зрения очевидно будут представлять собой ту или иную форму комбинации и рекомбинации уже существующих (и проверенных практикой во время первой волны коронакризиса).

Вывести их на принципиально новый уровень, сделать их по-настоящему «умными волноломами», о которые разобьется и вторая, и третья, и любая иная последующая волна коронакризиса, может только подчинение всех принимаемых мер единой цели. А **в качестве этой цели может и должно выступать не просто санитарно-эпидемиологическое благополучие, не экономическая стабилизация сама по себе, но прежде**

**всего и в конечном итоге - приучение населения к дисциплине, необходимой в условиях жизни в чрезвычайной ситуации.**

Всем специалистам прекрасно понятно, что настоящая цель карантинных, обсервационных, изоляционных и самоизоляционных мероприятий – не спасение жизни и здоровья конкретного лица, а выигрыш времени для мобилизации и развертывания сил и средств системы здравоохранения, которая должна спасти жизни и здоровье миллионов и десятков миллионов. Все специалисты понимают, что меры экономической поддержки могут помочь выплыть только тем, кто сам способен плыть. То же самое касается и любых других сфер управления в условиях чрезвычайной ситуации. Но **большинство «простых людей» (включая многих «представителей бизнеса») – по-прежнему думают только о себе!**

Именно поэтому дисциплинирование населения, дисциплинирование общества должно подразумевать под собой конкретную задачу – **на занятое ныне понятием «я» («эго») место в сознании людей должно вернуться понятие «мы». «Умные волноломы» должны сломать волну эгоизма!**

# III
# ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ И ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ НОВЕЛЛЫ В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С КОРОНАКРИЗИСОМ

## 1. Некоторые предложения по совершенствованию законодательства

**Меры, которые весной 2020 г. были введены на территории подавляющего большинства субъектов Российской Федерации**, включая установленные в Московской области (возложение обязанности на граждан соблюдать социальную дистанцию, не покидать места проживания (пребывания), использовать средства индивидуальной защиты органов дыхания при нахождении в местах общего пользования; возложение обязанности на организации и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых связана с совместным пребыванием граждан, не допускать в соответствующие помещения граждан, не использующих средства индивидуальной защиты; запрет на проведение на территории Московской области массовых мероприятий; приостановление проведения на территории Московской области мероприятий с очным присутствием граждан, а также оказание услуг в местах массового посещения граждан; приостановление посещения гражданами зданий, строений, сооружений (помещений в них), предназначенных преимущественно для проведения массовых мероприятий; приостановление работы предприятий общественного питания, работы объектов розничной торговли; приостановление

посещения обучающимися государственных, муниципальных и иных образовательных учреждений с обеспечением реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий **– в целом соответствовали конституционным целям охраны жизни и здоровья граждан**.

**При введении данных мер в Московской области были соблюдены требования соразмерности и обоснованности ограничений прав и свобод, что отмечено в отечественной судебной практике** (решения Московского областного суда от 4 июня 2020 г. № 3а-1319/2020; от 9 июня 2020 г. № 3а-1320/2020; от 1 июня 2020 г. по делу № 3а-1327/2020 и др.). Кроме того, указанный комплекс мер в целом соответствовал мировому опыту. **В ряде зарубежных стран** (Германия, Италия, США и др.) **судебные органы также проверяли порядок и обоснованность установления на региональном уровне ограничений, сопоставимых с введенными в Московской области (и даже превышающих их по степени воздействия). Такого рода меры были признаны иностранными судами соответствующими внутригосударственному и международному праву**.

Тем не менее надлежащая организация эффективного противодействия второй волне распространения коронавирусной инфекции по-прежнему требует законодательного решения ряда правовых проблем. Основная проблема состоит в том, что государство (прежде всего - в лице органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации) широко применяло в публичных интересах различные меры административного принуждения. Эти меры оказались оправданными и принесли очевидные позитивные результаты, но при этом неоднозначно оценивались в обществе, нередко воспринимаясь как нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина теми гражданами, кто не находил конкретных ограничений в актах федерального законодательства.

Часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации предусматривает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом. Одновременно часть 1 статьи 45 Конституции Российской Федерации гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, законодательство должно быть основано на балансе, который позволял бы органично сочетать ограничение прав и свобод человека и гражданина с одной стороны и государственные гарантии их защиты – с другой.

В целях установления дополнительных правовых гарантий конституционных прав человека и гражданина и обеспечения легитимности мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, проводимых в условиях ожидания второй волны коронавирусной инфекции представляется возможным предложить следующие изменения в действующие акты федерального законодательства:

1. Абзац первый статьи 6 «Полномочия субъектов Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения» Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» изложить в следующей редакции: «принятие в соответствии с федеральными законами, ***указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации*** законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, контроль за их исполнением» (курсивом и полужирным курсивом здесь и далее выделяются предлагаемые дополнения). Оно позволит подвести законодательную основу под уже сложившуюся практику, когда на основании Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» субъекты Российской Федерации издавали правовые акты, направленные на противодействие распространению коронавирусной инфекции, а также более оперативно реагировать на возникающие угрозы здоровью населения.

*Представляется также целесообразным закрепить в Федеральном законе от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» понятие «комплекс ограничительных мер и иных мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения», а также возможно открытый перечень указанных мер (с указанием на возможность его расширения нормативно-правовыми актами федерального и субфедерального уровней).*

2. Абзац 6 статьи 8 Закона Российской Федерации от 23 июня 1993 г. № 5242-I «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации» предлагается изложить в следующей редакции: «на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случаях опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности, ***реализуется комплекс ограничительных и иных мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения***».

*Кроме того, имеет смысл дополнить указанный Закон Российской Федерации статьей 8.1 «Особый порядок передвижения в границах территорий, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения». В данной статье представляется целесообразным нормативно определить перечень особенностей передвижения, которые могут устанавливаться*

*(в том числе на уровне субъектов Российской Федерации и отдельных муниципальных образований) в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.*

3. В действующим Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях а также в проекте нового КоАП России необходимо предусмотреть ***резкое усиление административной ответственности физических, юридических и должностных лиц за административные правонарушения в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также максимальное упрощение порядка осуществления производства по соответствующим делам и исполнения принятых по ним решений***. *Указанные меры должны включать в себя максимально широкую легализацию в качестве допустимых электронных данных, полученных в результате всех законных форм электронного отслеживания действий граждан и организаций*.

4. ***Наконец, представляется целесообразным дополнить Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» правовыми предписаниями, выработанными в соответствии с накопленным в условиях противостояния коронавирусной инфекции мировым опытом осуществления противоэпидемических мер в условиях чрезвычайного положения***.

## 2. Некоторые возможные направления стимулирующего развития региональной инфраструктуры в условиях коронакризиса

Коронакризис – это не некий «очередной временный кризис». Это прежде всего - «возврат с небес на землю». Вновь в центре внимания общества оказывается мощность базовой инфраструктуры, сильное здравоохранение и качественная медицинская и социальная защита населения, и прежде всего - не просто комфортная, но и надежная, (устойчивая к кризисным воздействиям) комплексная (социально-технологическая) среда повседневной жизни людей.

**Представляется, что в этих условиях первоочередным и прорывным для определения перспективных направлений развития Подмосковья должно стать принципиальное переосмысление процесса территориального планирования и пространственно-инновационной инфраструктурной модернизации.** Катализатором всего этого способна стать запланированная на 2021 год Всероссийская перепись населения, по результатам которой могли бы быть актуализированы действующие и сформированы новые программы инновационного развития.

В вопросе развития инфраструктуры Подмосковья можно было бы выделить следующие возможные «антикризисные» приоритеты.

1. Комплексная реновация и опережающее развитие электросетевого хозяйства. Недостаток мощности и проблема аварийности электросетей — это тяжкие кандалы для экономики и социальной сферы (о чем с очевидностью свидетельствует зарубежный опыт «эпохи COVID»).

2. Комплексное развитие современной системы высокоскоростного доступа к сети «Интернет». С началом пандемии COVID-19 в Подмосковье обострились все хронические проблемы качества работы сотовых операторов и интернет-провайдеров, что серьезно ограничивает возможности удаленной (дистанционной) работы и учебы.

3. Развитие инфраструктуры безопасности Московской области. Особое внимание имеет смысл уделить обеспечению единой (максимально независимой от статуса землепользования) системы противопожарной безопасности, а равно созданию разветвленной реально действующей системы опорных пунктов полиции, а также комплексных взаимоувязанных систем отслеживания действий граждан и организаций для целей обеспечения общественной безопасности и правопорядка (особенно в сельской и дачной местности).

4. Восстановление хотя бы до «дореформенного» (то есть до проведенного в начале текущего десятилетия в соответствии с тогдашними решениями федерального центра сокращения) уровня первичного, базового звена обеспечения медицинской помощи на местах.

5. Поиск современных решений проблем транспортной доступности.

6. Развитие системы подготовки кадров для целей обеспечения развития Москвы и Подмосковья. На базе Московской областной системы учреждений среднего и высшего профессионального образования можно было бы сформировать комплексные (в т.ч. «антикризисные») программы подготовки кадров, которые будут востребованы как в Подмосковье, так и в Москве (при том что в Москве обучение по этим специальностям зачастую может считаться «непрестижным»).

7. Формирование правовых и организационных механизмов учета объективно сложившейся ситуации, в рамках которой значительную часть «сезонного (полупостоянного) населения» Московской области составляют жители Москвы, которых в современных условиях уже невозможно рассматривать исключительно в рамках категории «дачников».

В условиях коронакризиса в части содержания инфраструктурных программ представляется целесообразным делать упор не только на проектирование и создание новой современной инфраструктуры, но и на кардинальное улучшение надежности и долговечность существующих инфраструктурных решений, а также максимальное снижение стоимости обслуживания инфраструктуры.

Разработка описанных выше направлений потребует концентрации усилий региональной власти и профильных проектных организаций, прикладных отраслевых исследовательских центров, ведущих научных школ. Надлежащим образом обоснованный план подготовки программ(ы)

инфраструктурного развития Подмосковья, надлежащее оперативное принятие и интенсивная реализация оной - это те решения, которые не только способны поддержать новые тенденции организации жизни в пристоличном регионе нашей страны, но и одно из важных направлений формирования идеологии развития регионов России в целом.

### 3. Достоинство, труд, справедливость

Идеология развития России в целом и ее регионов в частности – вне всякого сомнения должна опираться на традиционно присущие российскому обществу социальные ценности. Указанные ценности нашли свое закрепление в новых положениях Конституции нашей страны, одобренных во время общероссийского голосования по конституционной поправке, посвященной совершенствованию вопросов организации и функционирования публичной власти.

Нет ничего удивительного в том, что в условиях глобального коронакризиса наиболее актуальным с точки зрения определения системы социальных ценностей (закрепленных, в основном, в обновленной редакции главы III Конституции) стал именно вопрос о власти. По словам известного французского социолога Ж. Бодрийяра, **глобальный социальный кризис** (предсказанный им почти за два десятилетия до его начала) **будет отличаться прежде всего «потерей способности управлять».** Соответственного, **выход из него состоит прежде всего в восстановления нормального функционирования системы власти и управления**.

При этом необходимо учитывать, что отношения власти (властеотношения), как верно отмечал выдающий российских социальный мыслитель С.Л. Франк, включают в себя не только способность и возможность осуществлять власть, но и готовность людей подчиняться власти. Подчинение же будет реально эффективным только в том случае, **если власть будет удовлетворять насущный запрос общества**.

Представляется, что в нынешних условиях глобального кризиса экономики, нормативности и социальных институтов в целом - **этот запрос на всех уровнях может быть, в конечном итоге, сведен к триаде «Достоинство, труд, справедливость»**. Призыв к удовлетворению стремления людей к трем указанным ценностям – может и должен стать надежной основой эффективной «антикоронакризисной» идеологии.

## Коллектив авторов

**Балытников Вадим Владимирович** – кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета, *руководитель авторского коллектива* (разделы I, II и III).

**Глухов Вадим Витальевич** – заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (разделы II и III).

**Горбылёв Александр Анатольевич** – постоянный представитель Губернатора Московской области в Московской областной Думе (раздел III).

**Гришковец Алексей Алексеевич** – доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (раздел III).

**Кашин Василий Борисович** – кандидат политических наук, заведующий сектором Центра комплексных европейских и международных исследований факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (разделы II и III).

**Михайлов Евгений Николаевич** – заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (разделы II и III).

**Москвин-Тарханов Иван Михайлович** – финалист конкурса «Лидеры России» (раздел III).

**Сергеев Алексей Аронович** – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (разделы I, II и III).

**Чертков Александр Николаевич –** доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (раздел II).

**Штукин Владислав Владимирович** – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (раздел II).

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

# Некоторые аспекты зарубежного опыта противодействия распространению «второй волны» новой коронавирусной инфекции COVID-19

17 августа 2020 года Всемирная Организация Здравоохранения в своем специальном обращении заявила, что продолжающееся пандемическое распространение новой коронавирусной инфекции COVID-2019 в современных условиях не должно приводить к «сплошному закрытию» (локдауну) в области социально экономической деятельности людей.

Действительно, такого рода меры (бывшие неизбежными в условиях первой волны пандемии) – к настоящему моменту уже полностью исчерпали свою позитивную функцию, позволив в первой половине с.г. отмобилизовать и в максимально возможном в каждой стране объеме развернуть силы и средства национальных систем здравоохранения. Соответственно, в общемировом масштабе удалось добиться серьезного сокращения тяжелых случаев протекания заболевания и летальных исходов оного. Но ценой этой победы стала полугодовая «остановка» львиной доли мировой экономики. Продолжение же «жестких» мер и вовсе грозит не только экономическим, но и глобальным социальным кризисом.

Начавшаяся в государствах ОЭСР в августе вторая волна COVID-19 может дойти до России уже во второй половине сентября. Какие новые варианты борьбы с ней дает на сегодняшний день общемировой опыт?

Практику стран, уже ведущих в настоящее время активную борьбу со второй волной COVID-19, можно свести к пяти основным направлениям.

1. Введение того или иного чрезвычайного режима (чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, чрезвычайного реагирования, карантина, социального разобщения и т.д. – в зависимости от тяжести ситуации) в отдельных регионах, муниципальных образованиях, городских или сельских населенных пунктах, а равно отдельных городских

кварталах, микрорайонах, и даже отдельных жилых комплексах, в которых наблюдается резкий (по времени) или значительный (по количеству):

- рост заболеваемости COVID-19, и/или
- рост числа тяжелых случаев протекания заболеваемости, и/или
- рост числа смертельных (летальных) исходов заболевания.

2. Введение запрета на несанкционированные въезд или выезд людей, соответственно – из пределов и в пределы зон действия указанных выше чрезвычайных режимов. Для обеспечения запрета в некоторых случаях вводится также сокращение, приостановление или даже прекращение работы общественного транспорта на соответствующих территориях.

3. Принятие рекомендательных или обязательных норм, предписывающих жителям указанных в пункте 1 местностей находиться в режиме изоляции в местах своего проживания и не совершать никаких выходов из указанных мест, кроме самых необходимых. В некоторых случаях может вводиться даже запрет на покидание места пребывания или жительства, совершение покупок (опять-таки – кроме самых необходимых).

4. Ограничение или запрет публичных мероприятий, ограничение или прекращение работы организаций, перевод работников на удаленную работу или предоставление им отпуска. При этом в случае слабых темпов роста показателей, указанных в пункте 1, отдельные сферы экономики могут «закрываться» в «веерном режиме» (сначала одни сферы деятельности, затем – другие).

5. Локальное массовое тестирование жителей на COVID-19.

**Критерии введения региональных и локальных чрезвычайных мер**

Как уже было указано выше, основными критериями такого рода, служат прежде всего, выявление новых локальных очагов распространения заболевания, интенсивность его распространения в указанных очагах, рост числа тяжелых форм протекания и летальных исходов болезни.

При этом в качестве дополнительных критериев могут рассматриваться, в частности:

1. Численность и плотность населения на территории предполагаемой зоны введения ограничений, а также интенсивность перемещения проживающих лиц как внутри указанной зоны, так и за ее пределами.

Такого рода критерий хорошо показал себя в практике Испании и Южной Кореи. Дело в том, что высокая вирулентность и контагиозность COVID-19 фактические превращает этот дополнительный критерий в «предтечу» помянутых выше основных. Иначе говоря – распространение, интенсивность, тяжесть и летальность новых случаев во многом производны от численности, плотности и мобильности населения.

2. Конкретное место и причина массового заражения COVID-19.

Этот критерий может показаться трудноопределимым. Но, тем не менее, он хорошо зарекомендовал себя в той же Южной Корее. Эта страна,

вошедшая в топ-5 стран по борьбе с первой волной COVID-19, сделала ставку на массовое тестирование (как по месту жительства, так и по месту работы, учебы и даже проведения религиозных служб). В условиях начала «второй волны» власти республики сумели выявить ряд первичных очагов заражения – и уже с учетом этого – определить территориальную и отраслевую сферу действия ограничительных мер.

3. Поддержание баланса между здравоохранением и экономикой.

Этот абсолютно очевидный критерий был публично озвучен президентами США и Франции. Примером же его воплощения в жизнь стала проводимая в некоторых штатах США политика «открытия экономической жизни» (с сохранением при этом иных санитарных мер).

## Понятие «локального очага заражения/распространения» COVID-19

Специфика проблемы достижения четкой правовой определенности содержания понятия «локальный очаг заражения/распространения» применительно к новой коронавирусной инфекции COVID-19 в настоящее время состоит прежде всего в том, что в современных условиях таким «локальным очагом» может оказаться как мегаполис с миллионами жителей (первый и наиболее известный пример – китайский город Ухань), так и размещенный на отдельном участке в окружении лесного массива дом престарелых (как это случалось в Испании и Италии). И то, и другое представляет собой «локус» (место) – а, значит, и в том, и в другом случае можно говорить о «локальном очаге». В общем же любой территориальный охват меньше регионального – считается «локальным очагом».

На практике понятие «локального очага» определяется сочетанием градостроительного, кадастрового и административно-территориального разграничения. Соответственно, такой «очаг» может представлять собой:

1. Отдельный (выделенный в натуре) земельный участок, на котором находится строение, здание, сооружение, или группа такого рода строений (зданий) любого характера и назначения: от жилого комплекса до предприятия торговли и промышленности (КНР, Испания, Япония).

2. Юридически выделенная в рамках территориального, градостроительного или иного зонирования предназначенная для жилых (торговых, промышленных и т.д.) нужд часть территории населенного пункта – микрорайон, квартал, зона и т.п. (ряд стран ЕС, КНР, Япония).

3. Населенный пункт в границах, установленных соответствующими правовыми актами (практически во всех странах).

4. Муниципальное образование любого уровня (аналогично).

5. Территория нескольких граничащих между собой муниципальных образований любого уровня (Испания и некоторые другие страны Европы).

При этом число жителей в «локальном очаге» первого уровня в КНР может быть сопоставимо с таким же числом для пятого уровня в Испании.

## Специфика дифференциации некоторых ограничительных мер

1. *Дифференциация ограничений на проведение публичных мероприятий*

В настоящее время предельная численность участников разрешенных публичных мероприятий даже в соседних странах может различаться в тысячу раз (5 тысяч человек – во Франции и 5 человек – в некоторых местностях Испании). Основными критериями дифференциации являются проведение мероприятий на открытом воздухе или в помещении (в Южной Корее предельная численность участников для первого типа – 100 человек, второго – 50, в Черногории – 20 и 10, во Франции – в первом случае 5 тысяч человек, а во втором – на порядок меньше), и реже – характер мероприятия (в зависимости от цели и содержания мероприятия Испания, Южная Корея, Япония и ряд других стран определяют численность участников либо в твердых цифрах, либо в процентах от штатной заполняемости места проведения мероприятия с учетом норм социального дистанцирования, либо устанавливая формат «проведение мероприятия без зрителей»).

2. *Дифференциация транспортных ограничений*

Наиболее значительное недовольство населения вызывает, как правило, ограничения свободы передвижения внутри населенных пунктов и между соседними регионами. Неудивительно, что во многих странах власти (Великобритания, Испания, США и др.) вводят ограничения на передвижения транспорта не между соседними регионами, а между соседними муниципальными образованиями, при этом сообщение может ограничиваться не полностью, а частично (Греция, Израиль и т.п.) например, путем сокращения рейсов общественного транспорта.

3. *Дифференциация первичных мер санитарной защиты людей*

Типичной формой дифференциации указанных мер стало признание в странах Запада масочного режима необходимым лишь для публичных пространств. А, вот, в Японии наряду с использованием санитайзеров рассматривается вопрос об обязательном оснащении дверей заведений общественного питания специальной ручкой, открываемой локтем.

*Приложение 1*

## Связанные с COVID-19 ограничительные меры, принятые в августе 2020 г. органами власти автономных сообществ Испании

Министерством здравоохранения Испании был предложен ряд ограничительных мер, которые, в необходимых случаях, могут быть введены региональными органами власти. К ним, в частности, относятся:

- закрытие заведений ночного отдыха и досуга;
- установление социальной дистанции для всех иных заведений общественного питания, досуга и отдыха (не менее 1,5 метра);
- введение обязательного тестирования на COVID-19 для большинства категорий клиентов домов престарелых и других учреждений «социально-медицинской сферы» (лидирующей по смертности от COVID в стране);
- введение фактически разрешительного порядка осуществления массовых публичных мероприятий, (включая обязательную предварительную оценку коронавирусного риска местными медицинскими властями для каждого конкретного массового публичного мероприятия, а также обязательное предварительное локальное массовое тестирование на коронавирус в случае, если в районе (зоне, квартале), где планируется то или иной массовое публичное мероприятие, отмечается неблагоприятная эпидемиологическая обстановка);
- запрет на курение в общественных местах, в которых нет возможности соблюдать специальную социальную дистанцию в 2 метра.

Наряду с указанными мерами Правительство Испании делегировало властям автономных сообществ право при необходимости вводить и иные чрезвычайные ограничительные меры в рамках отдельных кварталов, зон, населенных пунктов, комарок (районов) или всей территории сообществ.

Указанные выше права были использованы органами власти автономных сообществ нижеследующим следующим образом (знаком "*" отмечены регионы, в которых были в полном объеме введены описанные выше меры, рекомендованные национальными медицинскими властями):

### АНДАЛУСИЯ

Андалусия ввела ограничения до 75% максимальной вместимости в помещениях баров и ресторанов, а также приступила к использованию мобильного приложения для оповещения об инфекциях RadarCOVID.

### АРАГОН

Арагон – еще одно сообщество, приступившее к использованию мобильного приложения для оповещения об инфекциях RadarCOVID. В Арагоне также усилены меры по предотвращению так называемых "ботельонов" (традиционного коллективное употребления алкоголя), а также усилена ответственность за их незаконное проведение.

**АСТУРИЯ**

Астурия проведет анализ сточных вод из основных населенных пунктов автономного сообщества для выявления присутствия COVID-19 в конкретных комарках или географических зонах с целью раннего упреждения возможных новых вспышек инфекции.

**БАЛЕАРСКИЕ ОСТРОВА**

Правительство Балеарских островов объявило запрет на занятие любыми контактными видами спорта, а также сократило нормативную вместимость храмов с 75 до 50% и наложило запрет на дневные вечеринки в бассейнах и использование с теми же целями морских прогулочных судов.

**ВАЛЕНСИЯ***

В Валенсии введен специальный регламент на проведение публичных мероприятий с количеством участников свыше 400 человек, для которых требуется обязательное предварительное разрешение администрации.

**ГАЛИСИЯ***

Галисия дополнительно рекомендовала жителям региона "ограничить социальное общение самым ближайшим кругом".

**КАНАРСКИЕ ОСТРОВА***

Правительство Канарских островов уполномочило мэров (с привлечением местных медицинских органов) принимать дополнительные ограничительные меры на территории вверенных им муниципалитетов.

**КАНТАБРИЯ***

Кантабрия одобрила предложенные Министерством здравоохранения Испании меры, после чего Ассоциация, объединяющая заведения развлекательного отдыха Кантабрии, подала апелляцию с просьбой об отмене соответствующего решения, которая, однако, была отклонена судом.

**КАСТИЛЬЯ-ЛА-МАНЧА**

Правительство Кастилии-Ла-Манча предписало закрытие в регионе всех публичных домов (которых официально в Испании нет), а также ввело запрет на продажу алкоголя с 22:00 до 8:00.

**КАСТИЛИЯ-И-ЛЕОН***

Кастилия-и-Леон утвердила все предложенные Министерством здравоохранения Испании меры, ввела обязательное ношение маски в бассейнах, а также ограничила вместимость заведений общественного питания до 50% от обычной заполняемости, закрыла клубы и запретила массовые мероприятия с количеством участников более 10 человек.

**КАТАЛОНИЯ**

Каталония запретила курение в общественных местах при невозможности соблюдения социальной дистанции не менее двух метров, а также запретила публичные собрания с числом участников свыше 10 человек. При этом суд одобрил ранее принятое решение властей автономного сообщества о закрытии всех дискотек и музыкальных баров на территории региона.

**ЛА-РИОХА***

Правительство Ла-Риохи особым актом дополнительно призвало население «к сознательности и самоконтролю».

**МАДРИД**

Автономное сообщество Мадрид ввело запрет на прием пищи в поездах и автобусах и потребовало получения предварительного разрешения на мероприятия с участием 600 и более человек. Решение суда об отмене указанного требования обжаловано властями автономного сообщества.

**МУРСИЯ***

Мурсия опубликовала предписание ограничить количество пассажиров в общественных и частных транспортных средствах до 50% от их штатной вместимости. Затем был также введен запрет на публичные собрания свыше 6 человек (если они не проживают под одной крышей).

**НАВАРРА***

В Наварре разрабатывается единый региональный регламент действий на случай новых вспышек коронавируса в этом автономном сообществе.

**СТРАНА БАСКОВ**

Страна Басков объявила чрезвычайную санитарную ситуацию на территории сообщества, при этом запретив собрания свыше 10 человек и прием пищи в общественном транспорте.

**ЭСТРЕМАДУРА***

Эстремадура специальным актом отдельно напомнила населению о штрафах за их нарушение (до 3 000 евро за "легкие правонарушения"; от 3 000 до 60 000 евро за "средние" и от 60 000 до 600 000 евро за "тяжелые")**.

** Градация правонарушений в испанском праве, которой корреспондируют и три степени ответственности – «легкая», «серьезная» и «тяжелая».

*Приложение 2*

## Дифференцированные карантинные режимы – испанский опыт

Органы власти в Испании в настоящее время вновь вводят различные режимы карантина; однако речь в настоящее время идет не об общенациональном «закрытии», а о праве регионов вводить локальные карантинные режимы в отдельных местах. В настоящее время зона действия карантинных мер обычно ограничивается границами населенного пункта (для островных территорий – нередко границами того или иного острова). Однако встречаются и ситуации, когда карантинные ограничения вводятся на территории одной или нескольких комарок (районов).

По характеру указанных мер карантины в испанском понимании этого института можно разделить на три категории:

- «изоляция»;
- «жесткий (строгий) карантин»;
- «мягкий карантин».

Режим «изоляции» предполагает прежде всего введение строгих ограничений или даже полного запрета на въезд и выезд из населенного пункта (для лиц, не имеющих специальных пропусков) с одновременным ограничением свободы передвижения и внутри населенного пункта. Именно по такой модели правительство автономного сообщества Кастилия-Ла-Манча решило изолировать небольшой город Вильямалеа с населением около 4 тыс. человек. Власти автономного сообщества Кастилия-и-Леон аналогичным образом решили изолировать город Аранда-де-Дуэро с населением в 32 тысяч человек.

«Жесткий карантин» предполагает прежде всего полное закрытие тех или иных сфер социальной жизни. Обычно к ним относятся отели и рестораны, а также плавательные бассейны, парки, музеи и иные общественные места. Наряду с этим для жителей соответствующих территорий может вводиться запрет собираться группами (если группа лиц не проживает под одной крышей). «Жесткие карантинные меры» ввели, к примеру, в городке Тильмес (пригород Мадрида). Также на «строгий карантин» закрыты, к примеру, ряд комарок внутренней части Каталонии.

«Мягкий карантин» в испанском понимании этого института фактически сводится к так называемому «комендантскому часу» (запрету на работу заведений развлекательной сферы, досуга и общественного питания в вечернее и ночное время, запрету на несанкционированное передвижение людей по улицам после и до наступления определенного времени и т.д.). В дневное время указанные выше заведения могут заполняться не более, чем на 50%. Такого рода «карантин» был введен в некоторых туристических зонах Каталонии, Валенсии, Мурсии, Андалусии и Балеарских островов.

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*** ***14 сентября 2020 г.***

# КРАТКИЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

## «Очное обучение в школах и риски распространения COVID-19»

Центр исследований проблем территориального управления и самоуправления представляет внимаю читателей специальный аналитический обзор информации о взаимосвязи возобновления очного образовательного процесса в образовательных учреждениях общего образования и вспышек COVID-19 в странах Южного полушария, а также о перспективах формирования такой связи в странах Глобального Севера (в том числе – в Российской Федерации).

Применительно к Южному полушарию (в котором прошедшее лето было частью ординарного учебного года) была изучена ситуация в 9 странах (трех – Австралазии, трех – Юга Африки и трех – Южной Америки).

В Австралазии принята модель превентивного закрытия учебных заведений на карантин (не столько в целях пресечения уже состоявшегося – сколько в целях предотвращения потенциально возможного распространения COVID-19). В конце июля – начале августа началась «вторая волна» закрытия школ в Новой Зеландии, в первой половине августа ее подхватили власти большинства штатов Австралии, к середине августа соответствующую политику вновь стали активно проводить власти Папуа-Новой Гвинеи.

Во многих странах Южной Америки (например, в Перу) школы продолжали оставаться закрытыми с момента объявления о начале эпидемии COVID-19 в соответствующем государстве. Однако в трех самых южных странах материка – Чили, Аргентине и Уругвае – власти приняли принципиальные решения об открытии школ в летний период. В

Чили принятое в июле с.г. соответствующее решение Министерства образования подверглось резкой критике в парламенте страны. Учитывая негативный опыт, правительство Аргентины в августе делегировало право открытия школ с федерального на провинциальный уровень, сопроводив делегирование оговоркой о том, что открытие должно проводиться «с учетом безопасности эпидемиологической обстановки». Стоит отметить, что если информации о масштабных случаях заражения школьников указанных выше южноамериканских стран в процессе учебы пока не выявлено, то участие учащихся в массовых публичных мероприятиях стало подтвержденной причиной их массового заражения в Уругвае (масштабное инфицирование выпускников после празднования в Монтевидео в конце августа «Ночи Ностальгии» - аналога санкт-петербургского праздника «Алые Паруса»). Достоверной же информации о роли очного учебного процесса в распространении COVID-19 в Бразилии (мировом анти-лидере в сфере борьбы с пандемией) дать не представляется возможным, поскольку в силу ковид-диссидентской позиции президента страны Ж. Болсонару борьба с инфекцией вплоть до лета велась в основном на уровне штатов (причем даже среди признававших опасность коронавируса региональных органов власти не было единой позиции по вопросу о целесообразности закрытия общеобразовательных учреждений).

*Практика же Юга Африки однозначно показывает прямую связь возобновления очного обучения в учреждениях среднего образования всех ступеней с процессом роста случаев заражения новой коронавирусной инфекцией* как среди учащихся, так и среди учителей. И Ботсвана, и Намибия, и ЮАР были вынуждены в летний период вторично ввести «школьный локдаун» (приостановление работы всех школ). Причем, если президент Намибии Хаге Гейнгоб в своей прокламации прямо не заявил о причинах нового образовательного локдауна (хотя комментарии местных медиков и СМИ были однозначными), то глава Южно-Африканской Республики Сирил Рамафоса в специальном обращении к нации прямо связал повторное закрытие школ с превращением очного обучения в «явно установленный фактор заражения». В Ботсване же в конце июля с.г. вспышка распространения коронавируса в школах была прямо объявлена основной причиной нового витка эпидемии (в официальном документе Национальной комиссии по борьбе с COVID-19, посвященном полному закрытию школ столицы страны Габороне). При этом, разумеется, стоит отметить, что ситуация в Ботсване отчасти уникальна – в Габороне и его окрестностях (в силу особенностей территориального размещения населения) обучается большинство всех школьников страны.

Что же касается стран Глобального Севера, то в Европе об очевидной связи между началом с 1 сентября нового учебного года и новыми вспышками заболеваемости коронавирусной инфекцией с полной достоверностью говорить пока нельзя. Однако за последние две недели по всей зарубежной Европе в целом выявлен резкий рост заболеваемости (от Франции, где в сентябре уровень ежедневно выявляемых заболевших

впервые за все время пандемии превысил 10 тысяч человек – до Украины, где в столице страны Киеве в связи с ростом заболеваемости были вновь запрещены массовые мероприятия и восстановлено действие ряда других отмененных ранее мер противоэпидемического режима). В сочетании с тем, что в нашей стране в последнее время прирост числа заболевших вновь стал превышать 5 тысяч человек в день – это заставляет задуматься о том, что проявление означенной выше связи – не за горами. 13 сентября с.г. ВОЗ зафиксировала очередной рекорд прироста численности выявленных заболевших по миру в целом (более 307 тысяч человек). И хотя министр здравоохранения России М.А. Мурашко связывает рост заболеваемости COVID-19 в нашей стране с массовым возвращением работающего населения из отпусков – представляется очевидным, что в целом такой рост (как и любой другой рост эпидемических заболеваний) вызывается, в том числе, всяким количественным увеличением числа случаев продолжительного пребывания значительного количества людей в одном месте (в том числе – в помещениях образовательных организаций).

*Соответствующая связь убедительно подтверждается примером США, где во многих школах (в силу сдвига хронологических параметров учебного года) очные занятия начались еще летом. В различных штатах США уже зафиксировано более ста локальных вспышек коронавируса в школах (повлекших последующее приостановление деятельности учебных заведений). В ходе мероприятий по сдерживанию указанных вспышек было выявлено около двух тысяч инфицированных учеников. В штатах Миссисипи, Небраска и Теннесси локальные закрытия школ по причине вспышек COVID-19 приобрели массовый характер*, охватив целые учебные округа (каждый штат в США делится на определенное количество таких округов, не совпадающих с обычным административно-территориальным и муниципальным делением территории). По сообщениям ряда средств массовой информации, *американские ученые подготовили краткий перечень специальных рекомендаций по предупреждению распространения коронавируса в образовательных учреждениях* (приводится в Приложении 1) *в котором содержится ссылка и на российский опыт* (впрочем, как это часто бывает в американских исследованиях – наш опыт оценивается скорее негативно, да и представлен он в весьма своеобразном, если не сказать – в искаженном виде).

*В Российской Федерации, по сообщениям средств массовой информации, в школах пока что выявляются единичные (общим числом не более нескольких десятков) случаи заболеваемости COVID-19* как среди учеников, так и среди учителей (в том числе со смертельным исходом). При выявлении соответствующих случаев образовательные учреждения либо закрываются целиком, либо продолжают функционировать в режиме очного обучения с одновременным переводом на дистанционное обучение тех классов, в которых были выявлены заболевшие (перечень субъектов

Российской Федерации, в которых в первой декаде сентября выявлены такого рода случаи, приводится в Приложении 2).

При этом большинство выступающих в СМИ специалистов считают необходимым сохранение высокого уровня готовности всех образовательных учреждений к полному переводу в режим дистанционного обучения (в связи с возможностью резкого роста уровня заболеваемости новой коронавирусной инфекцией не позднее начала октября текущего года). Аналогичной позиции еще с августа с.г. придерживаются Министерство просвещения Российской Федерации и Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 12 августа направившие в адрес всех образовательных учреждений среднего образования специальное письмо, посвященное противоэпидемическим мерам (выдержка из него – приводится в Приложении 3).

В целом же представляется возможным предположить, что организации среднего образования в нашей стране в отличие от ряда других государств (от США до ЮАР) – не станут критическим фактором заражения новой коронавирусной инфекцией, если в случаях выявления в тех или иных классах обучающихся и контактных группах учителей очагов инфекции будут своевременно приниматься решения о переводе как минимум соответствующих классов и групп (а при неединичных случаях заражения – всей организации) в режим дистанционного осуществления образовательной деятельности.

*Приложение 1*

**Список подготовленных учеными США рекомендаций по минимизации риска заражения коронавирусом в новом учебном году (подготовлен на основе материалов, представленных в средствах массовой информации)**

1. Каждое утро проверять всех (в т.ч. учеников, учителей и любой иной персонал) прибывающих на территорию учебного заведения на наличие симптомов COVID-19 (включая обязательное измерение температуры). Учитывать, что вирус начинает распространяться до появления симптомов. Проводить экспресс-тесты, если возможно. Эти тесты помогут выявлять людей, которые заразны, но не имеют симптомов. Несмотря на то, что экспресс-тесты не столь точны, как полноценное тестирование, все равно они позволят выявить носителей вируса.

2. Исследования показывают, что коронавирус в основном распространяется по воздуху. Необходимо обеспечить циркуляцию свежего воздуха в помещении.

3. Маски могут ограничить степень распространения вируса инфицированным человеком. В России хотят с нового учебного года обязать всех учителей носить маски, но ученики при этом будут без масок. Вряд ли это правильно.

4. Увеличить интервал между детьми на уроках, если это возможно. Например, рассаживать их по одному. По возможности проводить занятия на улице. Организовать обучение в пределах одного класса таким образом, чтобы учителя приходили сами, а ученики не меняли классные кабинеты.

5. Постоянно проводить дополнительную дезинфекцию поверхностей – парт, ванных комнат и дверных ручек.

*Приложение 2*

**Список субъектов Российской Федерации,
в общеобразовательных учреждениях которых
в первой декаде сентября 2020
были выявлены случаи заболевания COVID-19**

1. Забайкальский край
(Читинский район, две школы).
2. Хабаровский край
(Хабаровск, двадцать пять школ).
3. Волгоградская область
(Волгоград и город-спутник Волгограда Волжский, три школы).
4. Воронежская область
(Воронеж и другие близлежащие населенные пункты, десять школ).
5. Кемеровская область
(Кемерово и другие населенные пункты области, девятнадцать школ)
6. Костромская область
(Кострома, одна гимназия)
7. Новосибирская область
(Новосибирск, одна школа).
8. Омская область
(Омск, три школы и одна гимназия).
9. Саратовская область
(Саратов и другие населенные пункты области, девятнадцать школ).
10. Сахалинская область
(Южно-Сахалинск и другие населенные пункты, три школы).
11. Свердловская область
(Екатеринбург, три школы).
12. Ярославская область
(Ярославль, одна гимназия).
13. Челябинская область
(Нижний Тагил, одна школа).
14. Город федерального значения Санкт-Петербург (десять школ).

*Приложение 3*

**ВЫДЕРЖКА**
**из совместного письма**
**Роспотребнадзора № 02/16587-2020-24 и**
**Минпросвещения России № ГД-1192/03 от 12 августа 2020 г.**

«Предстоящий новый учебный год имеет особенности в связи с эпидемиологической ситуацией по распространению новой коронавирусной инфекции COVID-19.

<…>

В целях минимизации рисков распространения COVID-19 по поручению Президента Российской Федерации Роспотребнадзором совместно с Минпросвещения России разработаны и утверждены санитарные правила 3.1/2.4.3598-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы образовательных организаций и других объектов социальной инфраструктуры для детей и молодежи в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», которые устанавливают требования к особому режиму работы в том числе образовательных организаций для детей и молодежи в условиях распространения новой коронавирусной инфекции.

Основные санитарно-противоэпидемические мероприятия, предусмотренные указанным документом, в условиях возобновления работы образовательных организаций включают в себя:

уведомление не позднее чем за 1 рабочий день территориального органа Роспотребнадзора о дате начала образовательного процесса;

проведение генеральной уборки перед открытием организаций;

организацию ежедневных "утренних фильтров" при входе в здание с обязательной термометрией с целью выявления и недопущения лиц с признаками респираторных заболеваний с использованием всех входов в здание (по возможности) и недопущением скопления обучающихся при входе;

усиление дезинфекционного режима (проведение уборок с использованием дезинфекционных средств, наличие антисептических средств для обработки рук, использование приборов для обеззараживания воздуха);

создание условий для соблюдения правил личной гигиены (наличие мыла и одноразовых полотенец или электрополотенец в умывальниках, туалетной бумаги в туалетных комнатах);

использование средств индивидуальной защиты (маски и перчатки) персоналом пищеблоков;

закрепление за каждым классом отдельного кабинета (за исключением кабинетов, требующих специального оборудования), проведение занятий в актовом и спортивном залах, библиотеке только для одного класса;

организация учебного процесса по специально разработанному расписанию уроков, графику посещения столовой с целью минимизации контактов обучающихся;

запрет на проведение массовых мероприятий между различными классами (школами) (проведение праздничных мероприятий 1 сентября организовать по классам или параллелям на открытом воздухе с использованием средств индивидуальной защиты (маски) для родителей).

<…>

Обращаем внимание, что в отношении общеобразовательных организаций санитарно-эпидемиологические требования установлены СанПиН 2.4.2.2821-10 "Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных организациях", в соответствии с которыми при организации фронтальных форм занятий количество детей в помещении должно определяться из расчета не менее 2,5 кв. м на 1 обучающегося; при организации групповых форм работы и индивидуальных занятий количество детей в помещении должно определяться из расчета не менее 3,5 кв. м на 1 обучающегося.

Учебные занятия следует начинать не ранее 8.00. Расписание уроков составляется отдельно для обязательных и факультативных занятий.

<…>

При организации образовательного процесса следует рассмотреть возможность использования сетевой формы реализации образовательных программ в части освоения отдельных предметов (предметных областей) и курсов внеурочной деятельности и использования дистанционных образовательных технологий (прежде всего для проведения факультативных и элективных учебных предметов (курсов)) (при наличии условий).

На случай ухудшения эпидемиологической ситуации предусмотреть возможность дистанционного обучения».

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*** ***21 сентября 2020 г.***

# КРАТКИЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ

## «Очаговое распространение COVID-19

## в образовательных организациях»

## (14-21 сентября 2020 г.)

Центр исследований проблем территориального управления и самоуправления представляет краткий аналитический мониторинг информации об очаговом распространении COVID-19 среди учащихся и сотрудников образовательных организаций.

Настоящий мониторинг подготовлен по материалам средств массовой информации и других открытых источников.

Прежде всего, представляется целесообразным отметить, что, по данным газеты «Известия», министр просвещения Российской Федерации С.С. Кравцов 21 сентября с.г. заявил, что «в российских школах не наблюдается вспышек коронавирусной инфекции».

«Каких-то вспышек, заболеваний в общеобразовательных учреждениях нет», – цитирует его ТАСС.

17 сентября с.г. [на пресс-конференции] глава Минпросвещения отмечал, что оснований для того, чтобы перевести российские школы на дистанционное обучение, на данный момент нет. Точечные случаи коронавирусной инфекции, по словам Кравцова, есть у взрослых и школьников, но они единичны.

Также на пресс-конференции министр назвал [эпидемиологическую] обстановку в российских школах «спокойной».

В то же время, согласно данным вышеупомянутой газеты «Известия» «в Минпросвещения … сообщили, что ведомство в ежедневном режиме

проводит мониторинг ситуации в регионах. При этом *в министерстве не смогли уточнить, сколько учебных заведений по стране вынуждены были ввести у себя карантин по коронавирусу*». Для сравнения – *в Германии с середины августа (именно тогда в стране возобновился учебный процесс) по середину сентября вспышки были официально подтверждены для более чем 5% от общего числа школ ФРГ*.

В нашей же стране, *по имеющимся в наличии данным, опубликованным в отечественных средствах массовой информации, счет случаев выявления COVID-19 в общероссийском масштабе идет уже не то что на сотни, а скорее – на тысячи* (в одной только Амурской области на дистанционное обучение по данной причине уже отправлено 120 классов, в Свердловской области – 207, в Удмуртской Республике – 303 и т.д.).

*Указанные случаи отмечены уже более чем в половине субъектов Российской Федерации.* При этом, по данным СМИ, первую пятерку регионов-лидеров (не по числу отправленных на карантин классов, а по количеству затронутых этим процессом образовательных организаций) составляют Забайкальский край (44 организации), Республика Бурятия (36 организаций), Свердловская область (34 организации), Хабаровский край (25 организаций), Вологодская область (23 организации). В то же время исполнительный директор Национальной родительской ассоциации Марианна Шевченко сообщила «Известиям» о том, что «много... сообщений» о закрытии классов на карантин [якобы] приходит также «из Москвы, Ивановской области, … Подмосковья, Новосибирской и Ярославской областей». Однако в СМИ пока что сообщается о незначительном (в масштабах Москвы – по сути, единичном) количестве случаев перевода классов московских школ на дистанционное обучение. Что же касается Московской области, то, по имеющимся данным, в медиа-сфере применительно к ней обсуждаются преимущественно случаи закрытия на карантин отдельных классов в городском округе Королев и целой параллели классов – в одной из школ городского округа Чехов.

При этом значительная часть родителей российских школьников полагает, что в настоящее время наряду с COVID-19 и гриппом «в школах бушуют непонятные вирусы». Так, по информации газеты «МК», «мама двух детей школьников» одного из регионов Юга России заявила: «Дочь пришла с температурой через три дня после начала учебы, сын заболел через неделю... На днях школу сына вообще полностью закрыли на карантин по ОРВИ... Я не помню такого, чтобы в начале сентября у нас была такая заболеваемость сезонными инфекциями. Обычно подобную картину мы наблюдали не раньше ноября-декабря». Родители же учащихся Омской области (по данным той же «МК») жалуются, что у детей, у которых проявляются признаки заболеваний верхних дыхательных путей, «не берут анализы, а просто ставят ОРВИ». Впрочем, перевод классов в режим дистанционного обучения в Омской области (как и во многих других регионах России) осуществляется в случаях массового

распространения в школах не только COVID-19, но и гриппа, и любых ОРВИ.

При этом *информация об относительно массовых одномоментных заражениях в нашей стране пока что становится известной в основном применительно не к образовательным учреждениям, а к созданным на их основе летним и иным подобным лагерям*. К сожалению, это в полной мере касается и постоянно действующих лагерей, ориентированных на обучение.

Примером первого рода проблем является случай, произошедший в Знаменском муниципальной районе Омской области, где после выявления в конце августа в летнем пришкольном лагере случая заболевания коронавирусом у вожатого-одиннадцатиклассника, была проведена сплошная проверка более ста контактировавших с ним лиц, в ходе которой более чем у 10 процентов проверенных был выявлен COVID-19.

Примером проблем второго рода стала просочившаяся в российские масс-медиа информация о вспышке коронавируса, поразившей 19 (по другим данным – уже более 20) сотрудников во всемирно известном лагере «Артек». Об этом 18 сентября с.г. сообщила «Новой газете» экс-руководитель международного отдела «Артека». О возможности выявления коронавируса у обучающихся в лагере детей – достоверной информации нет.

*Стоит отметить, что среднее число пострадавших от каждой из массовых локальных вспышек для организаций среднего общего и специального образования зарубежных стран Глобального Севера (от Канады до Японии) колеблется в настоящее время в районе тех же 20 человек. Российский же «рекорд», по данным СМИ, сейчас составляет 126 человек (локальная вспышка в одной из школ Ивановской области).*

В то же время нельзя исключать, что в дальнейшем масштаб (в смысле – число зараженных) подобного рода вспышек будет расти, и весьма значительно. Именно руководствуясь такого рода соображениями, Израиль с 18 сентября с.г. объявил (в рамках общегосударственного карантинного режима) сплошное закрытие (локдаун) детских садов и школ. По имеющимся сведениям, к такому же развитию событий готовится и Великобритания, темпы прироста выявленных случаев распространения COVID-19 в которой в конце второй - начале третьей декады сентября показали новый абсолютный (то есть годовой) максимум. А вот в Греции, по сообщению газеты «Камерини», приняли на вооружение несколько иную тактику. Там в случае выявления одного зараженного ученика проводится дезинфекция класса и изоляция заражённого на дому, в случае выявления в классе нескольких (трех и более) зараженных должен быть закрыт класс, а в случае закрытия нескольких классов – соответственно, вся школа.

В России же соответствующие меры реагирования на данный момент выглядят следующим образом:

1. Перевод на дистанционное обучение одного класса – в случае выявления в нем одного или нескольких зараженных.

2. Перевод на дистанционное обучение нескольких классов – в случае выявления интенсивных межклассных контактов зараженных детей или заражения COVID-19 у педагогических работников.

3. Перевод на дистанционное обучение всей образовательной организации – в случае выявления в ней большого числа зараженных.

4. Отказ от перевода классов или образовательных организаций на дистанционное обучение до выявления (в классе или школе соответственно) «20 процентов лиц, демонстрирующих симптомы ОРВИ». Такой позиции, по сообщению издания «Фонтанка.ру», придерживаются власти Санкт-Петербурга (а за рубежом, по данным Центра – к примеру, органы управления образованием канадской провинции Британская Колумбия).

Между тем, в условиях начинающегося в нашей стране процесса «локального закрытия» целых муниципальных образований (так, 18 сентября с.г. решением главы Башкирии в режим «ограничения свободы передвижения» в рамках борьбы с COVID-19 были переведены Илишевский, Ишимбайский, Куюргазинский, Мелеузовский, Туймазинский районы, а также города Салават и Ишимбай). В регионах же к востоку от Урала (Камчатский край, Сахалинская область, Республика Хакасия), по данным СМИ, уже начинают обсуждать вопрос о том, не будет ли сейчас перевод школ на дистанционное обучение оптимальным не только с эпидемиологической, но и с финансовой точки зрения. Проблема состоит в том, что постоянное проведение в школах полного комплекса противоэпидемиологических мероприятий считается руководителями (как и некоторой частью жителей) ряда муниципальных образований слишком тяжким бременем для местных бюджетов…

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*** ***28 сентября 2020 г.***

# ОБЗОР
## мер, принимаемых в субъектах Российской Федерации в связи с продолжением распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в сентябре 2020 г.

Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации было поручено, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъекте Российской Федерации, обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, в первую очередь:

а) определить в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территории, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе в условиях введения режима повышенной готовности, чрезвычайной ситуации;

б) приостановить (ограничить) деятельность находящихся на соответствующей территории отдельных организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также индивидуальных предпринимателей с учетом положений данного Указа;

в) установить особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств, за исключением транспортных средств, осуществляющих межрегиональные перевозки.

Соответствующие ограничительные меры были введены практически во всех субъектах Российской Федерации в соответствии с требованиями и рекомендациями, установленными органами, осуществляющими санитарно-эпидемиологический надзор.

Согласно Санитарно-эпидемиологическим правилам СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», утвержденным постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 15, противоэпидемические мероприятия в отношении COVID-19 включают комплекс мер, направленных на предотвращение завоза и распространение инфекции, и организуются территориальными органами Роспотребнадзора с участием уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (раздел 4).

Эпидемиологическая тактика при COVID-19 включает:

принятие мер по всем звеньям эпидемического процесса: источник, пути передачи и восприимчивый организм (изоляция больных, прерывание путей передачи возбудителя, защита лиц, контактировавших с больным COVID-19, и лиц из групп риска);

выявление больных, их своевременную изоляцию и госпитализацию;

установление границ очага (организации, транспортные средства, место жительство и другие) и лиц, контактировавших с больным COVID-19;

разобщение лиц, подвергшихся риску заражения (при распространении инфекции - максимальное ограничение контактов);

проведение мероприятий в эпидемических очагах (выявление лиц, контактировавших с больными COVID-19, их изоляцию (в домашних условиях или в обсерваторах в зависимости от эпидемиологических рисков) с лабораторным обследованием на COVID-19, медицинское наблюдение в течение 14 календарных дней со дня контакта с больным COVID-19, назначение экстренной профилактики (профилактического лечения);

дезинфекцию;

экстренную профилактику (профилактическое лечение) для лиц, контактировавших с больными COVID-19, и лиц из групп риска;

профилактику внутрибольничного инфицирования и недопущение формирования очагов в медицинских организациях (пункт 4.2).

Территориальные органы Роспотребнадзора и иные органы государственной власти в соответствии с предоставленной компетенцией организуют мероприятия по:

уточнению перечня рейсов, прибывающих из неблагополучных регионов по COVID-19;

уточнению схем оперативного реагирования;

тепловизионному контролю пассажиров и экипажа;

обеспечению опроса пассажиров путем анкетирования;

обеспечению готовности медицинского пункта к отбору материала;

обеспечению госпитализации больных в медицинскую организацию инфекционного профиля или перепрофилированную организацию, для оказания медицинской помощи указанным лицам, функционирующую в режиме инфекционного стационара, при выявлении больных с клиникой инфекционного заболевания;

обеспечению обсервации контактных по эпидемическим показаниям (при выявлении лица с подозрением на COVID-19, при отсутствии условий для изоляции в домашних условиях).

Лица, прибывшие из неблагополучных по COVID-19 регионов, изолируются в домашних условиях (при наличии условий) в течение 14 календарных дней со дня прибытия. Прибывшие лица могут быть изолированы на дому или помещены в изолятор (обсерватор) по эпидемическим показаниям, по решениям главных государственных санитарных врачей субъектов Российской Федерации и главных государственных санитарных врачей федеральных органов исполнительной власти.

За всеми прибывшими лицами медицинскими организациями осуществляется динамическое медицинское наблюдение. При появлении симптомов инфекционного заболевания (респираторный, кишечный, повышение температуры и другие) лиц, находящихся в изоляции, госпитализируют в соответствии с утвержденными критериями в инфекционный стационар с отбором проб биологического материала. При легких формах заболевания допускается нахождение в изоляции в домашних условиях (за исключением лиц, входящих в группу риска) при обеспечении отсутствия контакта с лицами, входящими в группы риска, указанными в пункте 4.5 санитарных правил.

Лица, контактировавшие с больным COVID-19, должны быть изолированы на срок 14 календарных дней с проведением лабораторного обследования согласно пункту 3.8 санитарных правил. Допускается изоляция указанных лиц в домашних условиях (при отсутствии эпидемиологических рисков для окружающих) с организацией динамического медицинского наблюдения (пункт 4.3).

Мероприятиями, направленными на "разрыв" механизма передачи инфекции, являются:

соблюдение всеми физическими лицами правил личной гигиены (мытье рук, использование антисептиков, медицинских масок, перчаток), соблюдение социальной дистанции от 1,5 до 2 метров;

выполнение требований биологической безопасности в медицинских организациях и лабораториях, проводящих исследования с потенциально инфицированным биологическим материалом;

организация дезинфекционного режима на предприятиях общественного питания, объектах торговли, транспорте, в том числе дезинфекция оборудования и инвентаря, обеззараживание воздуха;

обеспечение организациями и индивидуальными предпринимателями проведения дезинфекции во всех рабочих помещениях, использования оборудования по обеззараживанию воздуха, создания запаса дезинфицирующих средств, ограничения или отмены выезда за пределы территории Российской Федерации;

организация выявления лиц с признаками инфекционных заболеваний при приходе на работу;

использование мер социального разобщения (временное прекращение работы предприятий общественного питания, розничной торговли (за исключением торговли товаров первой необходимости), переход на удаленный режим работы, перевод на дистанционное обучение образовательных организаций;

ограничение или отмена проведения массовых мероприятий (развлекательных, культурных, спортивных) (пункт 4.4).

К группам риска заболевания COVID-19 относятся:

люди в возрасте 65 лет и старше;

больные хроническими заболеваниями;

работники медицинских организаций (пункт 4.5).

Среди лиц, указанных в пункте 4.5 санитарных правил, проводится систематическое информирование о возможных рисках заражения COVID-19, информационно-разъяснительная работа по вопросам эпидемиологии и профилактики COVID-19; систематическое обучение работников медицинских организаций по вопросам соблюдения требований биологической безопасности при оказании медицинской помощи больным COVID-19, внебольничными пневмониями, острыми респираторными вирусными инфекциями, при проведении медицинского наблюдения за лицами в режиме домашней изоляции и в обсерваторах (пункт 4.6).

Лицам, имеющим контакт с лицами, у которых подтверждены случаи COVID-19, а также лицам из групп риска может назначаться экстренная профилактика (профилактическое лечение) с применением рекомендованных для лечения и профилактики COVID-19 препаратов (пункт 4.7).

Таким образом, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устанавливающие требования и ограничения в связи с распространением новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), основываются на санитарных правилах и рекомендациях специалистов.

Обзор ограничений передвижения и пропускного режима по субъектам Российской Федерации подготовлен Справочной правовой системой «Консультант Плюс» (Справочная информация: «Коронавирус (COVID-19). Ограничения передвижения и пропускной режим в субъектах Российской Федерации» (по состоянию на 22.09.2020)). Выборочная проверка указанной справочной информации показала ее точность и актуальность.

В большинстве субъектов Российской Федерации введенные в марте и апреле 2020 г. ограничения были частично сняты в июне и июле 2020 г.

Не найдена официальная информация государственных органов, в том числе осуществляющих санитарно-эпидемиологический надзор, о том, что снятие ограничений было преждевременной или ошибочной мерой.

В сентябре 2020 г. в ряде регионов были вновь введены (или продлены) ограничения в связи с увеличением числа лиц, инфицированных новой коронавирусной инфекцией (COVID-19). В том числе можно указать следующие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации:

1. Указ Главы Республики Адыгея от 18 сентября 2020 г. № 138 «О внесении изменений в Указ Главы Республики Адыгея от 18 марта 2020 года № 27 «О введении режима повышенной готовности».

Отдельные ограничения, установленные до 20 сентября 2020 г., были продлены до 4 октября 2020 г.

2. Указ Главы Республики Башкортостан от 18 сентября 2020 г. № УГ-396 «О внесении изменений в Указ Главы Республики Башкортостан от 18 марта 2020 года № УГ-111 «О введении режима «Повышенная готовность» на территории Республики Башкортостан в связи с угрозой распространения в Республике Башкортостан новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)».

Утвержден особый порядок передвижения лиц и транспортных средств на территории Республики Башкортостан. На территории 7 муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан ограничен доступ граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, не проживающих на территории соответствующих муниципальных образований, либо не имеющих пропусков, выданных администрациями муниципальных образований, а также администрациями поселений, входящих в муниципальные районы.

Гражданам, следующим из иностранных государств, из других субъектов Российской Федерации и других муниципальных образований Республики Башкортостан, передвигающимся автомобильным транспортом по территории соответствующих муниципальных образований, предписано следовать транзитом без остановки по их территории, за исключением случаев:

экстренной вынужденной остановки;

следования к месту работы, расположенному на территории соответствующего муниципального образования;

следования в целях предотвращения и ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, иных чрезвычайных ситуаций, обеспечения личной и общественной безопасности граждан, обеспечения функционирования объектов жизнеобеспечения населения, обеспечения функционирования общественного транспорта, дорожной деятельности;

следования специальным автотранспортом (автомобили скорой медицинской помощи, полиции, пожарные машины и другие автотранспортные средства специального назначения).

3. Указ Главы Республики Бурятия от 18 сентября 2020 г. № 204 «О внесении изменений в указ Главы Республики Бурятия от 13.03.2020 № 37 «О дополнительных мерах по защите населения и территории Республики Бурятия от чрезвычайной ситуации, связанной с возникновением и распространением инфекции, вызванной новым типом коронавируса (COVID-19)».

Расширен перечень мест, в которых для граждан установлена обязанность использовать средства индивидуальной защиты органов дыхания (медицинские, гигиенические маски, респираторы).

На работодателей возложена обязанность обеспечить условия для изоляции по месту работы, в том числе с организацией питания, обеспечения товарами первой необходимости, медицинского наблюдения работников, привлекаемых из других субъектов Российской Федерации, а также проживающих на территории Республики Бурятия, работающих вахтовым методом, на весь срок пребывания в период действия режима повышенной готовности, за исключением случаев наличия отрицательных результатов исследования методом ПЦР, отсутствия антител IgM и наличия антител IgG.

4. Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 17 сентября 2020 г. № 1419 «О внесении изменений в отдельные правовые акты Главы Республики Саха (Якутия)».

Действие отдельных ограничительных мер, установленных до 18 сентября 2020 г., продлено до 1 октября 2020 г.

5. Указ Главы Республики Северная Осетия-Алания от 18 сентября 2020 г. № 289 «О внесении изменения в Указ Главы Республики Северная Осетия-Алания от 17 июля 2020 года № 214 «О снятии отдельных ограничений, установленных в связи с введением на территории Республики Северная Осетия-Алания режима повышенной готовности».

Установлено, что в определенные периоды для лиц в возрасте 65 лет и старше сохраняется режим самоизоляции, за исключением работников организаций, чье нахождение на рабочем месте по решению работодателя является важным для обеспечения деятельности указанных организаций.

6. Постановление Губернатора Камчатского края от 18 сентября 2020 г. № 169 «О внесении изменений в Постановление губернатора Камчатского края от 10.04.2020 № 50 «О мерах по недопущению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Камчатского края».

До 2 октября 2020 г. продлены ограничения на проведение и посещение гражданами ряда досуговых и массовых мероприятий.

7. Указ Губернатора Пермского края от 18 сентября 2020 г. № 132 «О внесении изменений в Указ губернатора Пермского края от 20 августа 2020 г. № 121 «О мероприятиях, реализуемых в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Пермском крае».

Отдельные ограничения, установленные до 20 сентября 2020 г., были продлены до 4 октября 2020 г.

8. Указ Губернатора Владимирской области от 17 сентября 2020 г. № 267 «О внесении изменения в Указ Губернатора области от 17.03.2020 № 38».

По 4 сентября 2020 г. продлен срок действия ограничительных мер, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в части необходимости соблюдения режима самоизоляции лицами в возрасте 65 лет и старше.

9. Постановление Правительства Вологодской области от 14 сентября 2020 г. № 1122 «О продлении режима функционирования «Повышенная готовность» и внесении изменения в постановление Правительства области от 16 марта 2020 года № 229».

Режим повышенной готовности продлен по 5 октября 2020 г.

10. Указ Губернатора Воронежской области от 21 сентября 2020 г. № 391-у «О внесении изменений в указ губернатора Воронежской области от 13.05.2020 № 184-у».

Продлено действие мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Воронежской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

11. Постановление Правительства Кировской области от 15 сентября 2020 г. № 506-П «О внесении изменения в постановление Правительства Кировской области от 25.03.2020 № 122-П».

Ограничительные мероприятия, установленные до 15 сентября 2020 г., продлены до 1 октября 2020 г.

12. Постановление Губернатора Костромской области от 18 сентября 2020 г. № 189 «О внесении изменений в постановление губернатора Костромской области от 04.04.2020 № 45».

Ограничительные мероприятия, установленные до 19 сентября 2020 г., продлены до 17 октября 2020 г.

13. Указ губернатора Магаданской области от 14 сентября 2020 г. № 151-у «О внесении изменения в указ губернатора Магаданской области от 2 апреля 2020 г. № 57-у».

Ограничительные мероприятия, установленные до 14 сентября 2020 г., продлены до 28 сентября 2020 г.

14. Указ Губернатора Новгородской области от 23 сентября 2020 г. № 535 «О внесении изменений в указ Губернатора Новгородской области от 06.03.2020 № 97».

Установлена обязанность использовать средства индивидуальной защиты (маски и респираторы) работников государственных областных и муниципальных образовательных организаций Новгородской области, а также посетителей (за исключением обучающихся) в помещениях указанных организаций.

15. Постановление Правительства Пензенской области от 17 сентября 2020 г. № 641-пП «О внесении изменений в постановление Правительства Пензенской области от 12.05.2020 № 291-пП (с последующими изменениями)».

Ограничительные мероприятия, установленные до 17 сентября 2020 г., продлены до 1 октября 2020 г.

16. Указ Губернатора Сахалинской области от 18 сентября 2020 г. № 98 «О внесении изменений в указ Губернатора Сахалинской области от 18.03.2020 № 16 «О введении в Сахалинской области режима повышенной готовности для органов управления, сил и средств Сахалинской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) на территории Сахалинской области».

Ограничительные мероприятия, установленные до 21 сентября 2020 г., продлены до 5 октября 2020 г.

17. Указ Губернатора Смоленской области от 15 сентября 2020 г. № 118 «О внесении изменений в указ Губернатора Смоленской области от 18.03.2020 № 24».

Ограничительные мероприятия, установленные до 15 сентября 2020 г., продлены до 29 сентября 2020 г.

18. Постановление губернатора Еврейской автономной области от 14 сентября 2020 г. № 272 «О внесении изменений и дополнения в некоторые постановления губернатора Еврейской автономной области».

Ранее установленные ограничительные мероприятия продлены на различные сроки.

19. Постановление Губернатора Ненецкого автономного округа от 17 сентября 2020 г. № 69-пг «О внесении изменений в постановление губернатора Ненецкого автономного округа от 16.03.2020 № 12-пг».

Отдельные требования, ранее установленные как рекомендательные, с 20 сентября 2020 г. установлены как обязательные.

20. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 1 сентября 2020 г. № 115 «О переходе к третьему этапу снятия ограничительных мероприятий, действующих в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в период режима повышенной готовности, связанного с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной COVID-19».

Отдельные ограничительные мероприятия продлены до 20 сентября 2020 г.

21. Указ Мэра Москвы от 25 сентября 2020 г. № 92-УМ «О внесении изменений в правовые акты города Москвы».

Указом Мэра Москвы от 25 сентября 2020 г. № 92-УМ «О внесении изменений в правовые акты города Москвы» изложен в новой редакции указ Мэра Москвы от 8 июня 2020 г. № 68-УМ «Об этапах снятия ограничений, установленных в связи с введением режима повышенной готовности» (далее – указ № 68-УМ) и внесены изменения в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» (далее – указ № 12-УМ). Ограничения, установленные указом

№ 12-УМ, действует в части, не противоречащей указу № 68-УМ (п. 9 указа № 68-УМ).

Организации обязаны обеспечить соблюдение гражданами (в том числе работниками) требований по использованию средств индивидуальной защиты органов дыхания (маски, респираторы) и рук (перчатки), социального дистанцирования, в том числе путем нанесения специальной разметки и установления специального режима допуска и нахождения в зданиях, строениях, сооружениях (помещениях в них), на соответствующей территории (включая прилегающую территорию) (п. 12.2 указа № 12-УМ в редакции от 25 сентября 2020 г.).

Указом № 68-УМ (п. 8) установлено, что с 28 сентября 2020 г. возобновляется необходимость для граждан в возрасте старше 65 лет, а также граждан, имеющих заболевания, перечень которых определен Департаментом здравоохранения города Москвы, не покидать место проживания (пребывания), в том числе жилые и садовые дома, за исключением случаев:

обращения за медицинской помощью и случаев иной прямой угрозы жизни и здоровью;

следования к месту (от места) осуществления деятельности (в том числе работы), за исключением граждан, переведенных на дистанционный режим работы, находящихся в отпуске, в отношении которых оформлен листок нетрудоспособности;

передвижения к ближайшему месту приобретения товаров, работ, услуг, в целях выгула домашних животных, выноса отходов до ближайшего места накопления отходов, прогулки и занятия физической культурой и спортом.

Указанные граждане вправе в установленном порядке оформить листок нетрудоспособности (п. 8.1 указа № 68-УМ).

Перечень заболеваний, требующих соблюдения режима самоизоляции, приведен в приложении 5 к указу № 12-УМ. Однако, как следует из п. 8 указа № 68-УМ, в дальнейшем соответствующий перечень будет устанавливаться и изменяться Департаментом здравоохранения города Москвы.

Согласно п. 8.2. указа № 68-УМ работодателям, осуществляющим деятельность на территории города Москвы рекомендуется:

перевести работников (исполнителей по гражданско-правовым договорам) на дистанционный режим работы, в том числе в приоритетном порядке работников старше 65 лет, а также граждан, имеющих заболевания, перечень которых определен Департаментом здравоохранения города Москвы (как уже отмечено, пока используется перечень заболеваний согласно приложению 5 к указу № 12-УМ);

принять решения об установлении численности работников (исполнителей по гражданско-правовым договорам):

подлежащих переводу на дистанционный режим работы;

не подлежащих переводу на дистанционный режим работы в связи с необходимостью их непосредственного участия в обеспечении непрерывных технологических и иных процессов, необходимых для обеспечения функционирования таких организаций и индивидуальных предпринимателей;

предпринять меры, направленные на минимизацию очного присутствия работников на рабочих местах.

В указе № 12-УМ сохранено введенное в городе Москве с 22 апреля 2020 г. требование для граждан с подозрением на наличие новой коронавирусной инфекции, а также граждан с проявлениями острой респираторной вирусной инфекции и других острых респираторных заболеваний и лиц, совместно проживающих с указанными гражданами, соблюдать режим самоизоляции (изоляции) на дому (п. 12.5 и 12.6).

Таким образом, в отдельных субъектах Российской Федерации вводятся (продлеваются) ограничения, которые уже были апробированы весной и летом 2020 г.

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 стремиться 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 воздействие 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 не 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 недостаточная 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:

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 исчисляется 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 рекомендация становится 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.

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*** ***8 октября 2020 г.***

# Обзор мер, принимаемых в Турецкой Республике в связи с противодействием распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19) (по данным российских и зарубежных средств массовой информации)

О первом случае заражения жителя Турции коронавирусом SARS-CoV-2 в Европе стало известно 11 марта 2020 года. При этом в других странах распространение инфекции было зафиксировано в течение 1–2 недель с момента фиксирования первого случая данного заболевания в Ухане 12 декабря 2019 года. По мнению Министерства здравоохранения Турции, это свидетельствовало об эффективности ранее принимаемых мер.

По состоянию на 10 апреля страна занимала уже 9 место по числу заболевших (47 тысяч).

Относительно причин и темпов развития болезни в Турции, есть разные версии. Одной из причин могли стать паломники, которые вернулись с территории Саудовской Аравии. Кроме того, турецкая культура близка к левантийской и в целом – к общесредиземноморской. А это значит, что наличествуют небольшая социальная дистанция, объятия, поцелуи при встрече, а также крепкие семейные узы, подразумевающие регулярное общение с родственниками и походы в гости.

**I. Первый этап ограничительных мероприятий в связи с взрывным распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19).**

20 марта президент Турции издал указ о переносе всех мероприятий, связанных с наукой, культурой и искусством, в рамках масштабной войны против коронавируса.

Были приостановлены полёты в 20 стран, закрыты школы, кафе и бары, запрещены массовые молитвы и перенесены на неопределённый срок матчи в главных спортивных лигах страны, а с 28 марта - полностью остановлено международное авиасообщение.

Также в стране был объявлен локдаун в отношении торговых центров, в которых работают около 530 000 человек, а годовой оборот составляет 160 миллиардов долларов, закрыты все рестораны, кафе и знаменитые турецкие бани. По сообщениям электронных СМИ, население раскупило весь одеколон, ощущалась нехватка дезинфицирующих средств. Из-за такого ажиотажа правительство закрыло экспорт спиртосодержащих жидкостей.

В рамках противодействия распространению новой коронавирусной инфекции в Турции с апреля 2020 года неоднократно вводился комендантский час по выходным в крупных городах.

3 апреля президент страны Реджеп Тайип Эрдоган в своем обращении сообщил о вводимых ограничениях:

- в 30 крупных турецких городах и провинции Зонгулдак на 15 дней будет приостановлен въезд и выезд транспорта;
- запрет выходить на улицу жителям младше 20 лет;
- при посещении общественных мест граждане в обязательном порядке должны носить медицинские маски;
- запрет на 15 дней выезда и въезда в 31 провинцию Турции. Затем запрет продлевался дважды, при этом число провинций было сокращено до 15 (Анкара, Стамбул, Балыкесир, Бурса, Эскишехир, Газиантеп, Измир, Кайсери, Коджаэли, Конья, Маниса, Сакарья, Самсун, Ван и Зонгулдак). Согласно циркуляру МВД Турции, запрет на въезд и выезд для этих 15 провинций действовал до 24.00 3 июня.

Введено правило соблюдения социальной дистанции – 3 шага.

По состоянию на 10 апреля в Турции было подтверждено более 47 тыс. случаев COVID-19 (9-е место в мире), умерли 1006 человек (за сутки – 98 человек), вылечились 2423 пациента. В связи с этим министр внутренних дел Турции 10 апреля объявил о введении на 48 часов (11–12 апреля) комендантского часа в 31 турецком городе в рамках борьбы с распространением коронавируса COVID-19. В этот период жителям затронутых территорий запрещено покидать свои дома.

Внезапное объявление комендантского часа за два часа до его начала вызвало волнения на улице и драки в продуктовых магазинах. При этом в Турции не спорят о необходимости жестких мер, но критикуют

правительство за то, как именно были претворены в жизнь указанные меры.

Около 300 турецких граждан, вернувшихся в Анкару из Франции и Катара, размещены на карантин в одном из общежитий.

18–19 и 23–26 апреля также вводился комендантский час в 31 провинции, включая Анкару, Стамбул и Анталью.

29 апреля глава Минздрава Республики Фахреттин Коджа, заявил, что в Турции уровень смертности от коронавируса самый низкий в Европе, а пик пандемии пройден.

11 мая Президент Республики Тайип Эрдоган по итогам заседания кабинета министров объявил, что:

- 16, 17, 18 и 19 мая вновь будет введен запрет на выход на улицу из дома;

- одновременно был снят запрет на въезд и выезд из девяти провинций: Адана, Денизли, Диярбакыр, Кахраманмараш, Мардин, Орду, Текирдаг, Трабзон и Шанлыурфа;

- 17 мая с 11:00 до 17:00 разрешены прогулки для людей в возрасте от 65 лет. Аналогичное разрешение будет действовать 20 мая для лиц младше 20 лет.

18 мая президентом Республики объявлено о следующих решениях:

- четырехдневном общенациональном «комендантском часе» во время мусульманского праздника Ураза-Байрам, с 22 по 26 мая;

- продлении на 15 дней ограничений на передвижение для 15 провинций;

- граждане старшего возраста смогут выходить на улицу с 24 мая, но только в период с 14:00 до 20:00;

- частичном открытии мечетей для некоторых коллективных молитв и при соблюдении санитарных мер (остальные молитвы – индивидуально);

- новый учебный год планируется начать в сентябре.

18 июня министр здравоохранения Турции заявил о запрете выхода на улицу в ближайшие выходные дни в связи с проведением образовательных экзаменов LGS и YKS 20 июня (суббота) и 27–28 июня (суббота-воскресенье). Данные меры были предложены Научным советом Минздрава и одобрены президентом в связи с резким увеличением количества учащихся, следующих на экзамены.

В рамках комплекса мер, реализуемых в период сдачи экзаменов согласно решению МВД Турции, устанавливался запрет на выход из дома во всех 81 провинциях: 20 июня (суббота): с 09:00 до 15:00; 27 июня (суббота): с 09:30 до 15:00; 28 июня (воскресенье): с 09:30 до 18:30.

Россия возобновила авиасообщение с Турцией 1 августа. На первом этапе были восстановлены международные перелеты в Стамбул и Анкару, а с 10 августа вернулись чартерные рейсы в курортные города Анталья, Бодрум и Даламан.

**II. Ограничительные мероприятия в период «второго пика первой волны пандемии».**

17 августа в турецком сообществе торакальных хирургов (TTD) заявили, что страна приближается ко второму пику первой волны пандемии коронавируса. Согласно информации организации, число выявленных случаев заражения продолжает расти ежедневно — предполагается, что это связано с ослаблением ограничительных мер, произошедшим в начале июня.

В некоторых провинциях не прекращал свое действие комендантский час с 20-00 вечера до 10-00 утра. С 25 августа 2020 года в большинстве провинций снова введён комендантский час для людей возрастом от 65 лет.

В сентябре, в период когда ежедневно фиксировалось 1500 новых случаев заражения коронавирусом, президент Турции сообщил, что в ближайшие месяцы перед властями стоит амбициозная задача снизить число ежедневных заражений до ста случаев, а число смертей от коронавируса свести до нуля.

Объявленный президентом новый пакет мер направлен на снижение числа контактов между гражданами. Власти намерены строго следить за соблюдением социальной дистанции на предприятиях торговли и общепита, а также за наполняемостью общественного транспорта. Установлен запрет на проезд стоя в общественном транспорте. Объявлено о наложении штрафов по всей строгости за неиспользование масок.

Провинциальные/районные советы общественного здравоохранения уполномочены принимать решения о количестве пассажиров, которые смогут одновременно пользоваться транспортными средствами железнодорожной системы (таких как метро, трамвай и т. д.), метробусами и автобусами. В транспортных средствах могут сниматься сиденья таким образом, чтобы обеспечить соблюдение необходимых правил физического расстояния.

В случае несоблюдения этих мер физические и юридические лица будут привлечены к административной ответственности в соответствии с законом «Об общественном здравоохранении». Если содеянное считается преступлением, то лицо будет привлечено к судебной ответственности в соответствии со статьей 195 Уголовного кодекса Турции.

20 сентября власти частично усилили меры безопасности на фоне пандемии, они касаются преимущественно местных жителей. Единственное ограничение, которое способно повлиять на условия отдыха туристов, — намерение временно приостановить работу увеселительных заведений в городах — дискотек, баров, пабов, ночных клубов.

22 сентября опубликовано мнение представителей Турецкой медицинской ассоциации о том, что ожидается ухудшение ситуации с распространением коронавирусной инфекции из-за грядущего сезона гриппа, а также обвинили власти в сокрытии реальной картины заражений.

В начале октября власти Турции подверглись критике со стороны оппозиции, утверждающей о недостоверности статистических данных о

количестве заразившихся коронавирусом. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) призвала Турцию сообщать данные о COVID-19 в соответствии с рекомендациями органа ООН о «согласованности сбора данных и мер реагирования». Это заявление было сделано после сообщения министра здравоохранения Турции о том, что ежедневные цифры COVID-19, публикуемые Министерством с 29 июля, отражают только пациентов с симптомами и не включают бессимптомных заразившихся.

Именно из-за подозрений в заниженном количестве больных COVID-19 власти Британии запретили на прошлой неделе своим туристам отдыхать на курортах Турции. После объявления о принятых Правительством Великобритании решений о добавлении Турции в карантинный список и необходимости соблюдения вернувшимися после 3 октября из Турции двухнедельной самоизоляции зафиксированы массовые обращения в турагентства с целью обмена билетов на вылет на более раннюю дату.

С 6 октября в турецких профильных лицеях запланировано начало первых очных занятий в кабинетах в жестких условиях пандемии коронавируса.

Согласно поручению президента, по рекомендации Научного совета Министерства здравоохранения Министерство внутренних дел направило дополнительный циркуляр под названием «COVID-19: меры» во все провинциальные органы власти Турции.

«Граждане обязаны носить маски без исключения во всех зонах (общественные зоны, проспекты, улицы, парки, сады, места для пикников, пляжи, общественный транспорт, рабочие места, заводы и т. д.) по всей стране (за исключением мест своего проживания)», – оговаривалось, в частности, в циркуляре МВД.

Администрации всех учебных заведений получили от Минздрава «Руководство во время эпидемии», в котором расписаны необходимые меры в случаях выявления заражений. Так, если в классе будет выявлен один случай заражения коронавирусом, то остальные ученики продолжат обучение дальше. Этот класс будет в течение 14 дней выходить отдельно на перемены, а ученики и учителя два раз в день будут проходить через термометрию. В случае выявления двух и более зараженных - весь класс уходит на 14-дневный домашний карантин.

Согласно заявлению главы Минобразования, с началом новой недели обучение в классах будет проводиться для:

- учеников начальных школ (1-4 классы)
- учеников выпускных классов (8 и 12 классы)
- учеников сельских школ (все классы)
- учеников школ для детей с особыми потребностями (все классы).

**III. Меры поддержки граждан и бизнеса.**

На начальном этапе пандемии более 39 млн человек получили коды для бесплатных масок, которые они могли выкупить в аптеках.

Около 4,5 млн граждан получили прямые выплаты, а работники, которые не имели права на получение краткосрочных трудовых льгот, предусмотрена ежемесячная зарплата в размере 1 тыс. 170 лир (175 долларов).

Кредиты, выделенные малому бизнесу, достигли 4,1 млрд лир (603,3 млн долларов), а ещё 1,5 млрд лир было предложено владельцам малого бизнеса через систему банковских карт. В Фонд гарантирования кредитов, поддерживающий непрерывное финансирование занятости, поступило более 66 тыс. заявок, и около 30 млрд лир было выделено примерно 35 тыс. компаниям, чьи заявки были обработаны.

Кроме того, были отложены долги государственным банкам и финансовым учреждениям — около 21 млрд лир (26,3 млрд долларов). Также были отложены автокредиты, ипотечные кредиты и платежи по кредитным картам на сумму около 41 млрд лир. Halkbank отложил взыскание 3,5 млрд лир (4,30 млрд долларов) по платежам по кредитам для малого бизнеса. Предусмотрены меры поддержки для фермеров, скотоводов и производителей продуктов питания. Правительство приступило к разработке мер, предусматривающих возможность использования в сельском хозяйстве некоторых земель, принадлежащие казне.

В Турции государство предпринимает следующие меры поддержки:

а) минимальная пенсия установлена в размере 230 долларов;

б) уменьшен НДС на внутренние перелеты с 18 до 1% на апрель, май, июнь;

в) заморожено взыскание налогового сбора с курортной отрасли;

г) взыскание налогов с промышленности и объектов развлечений отложено на 6 месяцев;

д) особо пострадавшим от коронавируса отраслям выплачивается небольшая финансовая компенсация, дается отсрочка на 3 месяца по оплате кредитов;

е) национальный банк «Halkbank» производит отсрочку всех выплат по кредитам и ипотекам для всех категорий граждан, которые пострадали от эпидемии коронавируса на 3 месяца;

ж) государство предоставляет комплексную финансовую поддержку всем экспортёрам для того, чтобы сохранить объем их загрузок во время падения экспорта;

з) для граждан, которые наиболее всего пострадали от коронавируса вводятся кредитные и налоговые льготы;

и) увеличивается объем поддержки малому бизнесу на сумму от 3,8 млрд долларов до 7,7 млрд долларов, чтобы избежать его разорения;

к) ведется разработка комплексной программы перевода большинства предприятий на удалённый режим работы, где это будет возможно,

меняются правовые нормы в законодательства, чтобы не было проблем, связанных с последующей выплатой зарплат, а также подсчета рабочего стажа;

л) сотрудникам, которые были вынуждены уйти в отпуск, связанный с карантином, выплатят бонусы и премиальные;

м) предусмотрена возможность осуществить погашение кредитов, которые выданы в форме переучёта на сумму 7,6 млрд долларов, отсрочка до 3 месяцев.

Кроме того, государство обеспечит выплату 308 млн долларов малоимущим семьям, компенсирует рабочим потерянное рабочее время, займется поддержкой национального авиаперевозчика Turkish Airlines и произведет выплату двойной пенсии гражданам страны, возраст которых превышает 70 лет.

Кроме государства, поддержку малоимущим гражданам оказывают и муниципалитеты. Во многих городах ими организована бесплатная доставка хлеба и лекарственных препаратов по телефонному звонку. Мэрия Стамбула создала канал для бесплатной психологической помощи по телефону. Крупнейшие банки страны озвучивают льготы, которые они готовы предоставить своим клиентам, самой востребованной из которых является отсрочка платежей по кредитам. Благотворительные организации и более обеспеченные граждане также не остаются в стороне от оказания помощи нуждающимся. Президент Турции перечислил свою семимесячную заплату на объявленную им кампанию национальной солидарности. Его примеру последовали многие главы муниципалитетов, биржи, ассоциация экспортеров и даже футбольные клубы. Отделения Красного полумесяца в регионах кормят медиков бесплатными обедами. На рынках, в магазинах и супермаркетах обычные люди могут купить еду и предметы первой необходимости и оставить их для тех, кто не имеет возможности купить эти товары самостоятельно.

Муниципалитет Анкары, кроме того, объявил, что в апреле во время вспышки коронавируса работники муниципалитета не будут собирать показания за газ, электричество и воду.

Таким образом, анализ материалов с официальных сайтов органов государственной власти Турции, в российских и зарубежных электронных средствах массовой информации позволяет перечислить следующий **перечень принимаемых в Турции мер по противодействию распространению коронавирусной инфекции и поддержки граждан и бизнеса:**

1. Использование средств массовой информации и пропаганды для распространения сведений об опасности инфекции, использовании средств профилактики, мерах ответственности за невыполнение рекомендаций и нарушение требований/запретов, вводимых в рамках борьбы с распространением коронавируса.

2. Периодическое введение комендантского часа продолжительностью до 4 дней. Ограничение передвижения жителей младше 20 и старше 60 лет.

3. Требование ношения маски в общественных местах.

4. Уголовная ответственность за нарушение карантина (минимальная мера – уголовный штраф, максимальная  тюремное заключение на срок от 2 до 12 месяцев).

5. Обеспечение населения бесплатными медицинскими масками с одновременным введением запрета на продажу масок.

6. Социальное дистанцирование, как в быту, так и в транспорте

7. Экономические меры поддержки граждан и бизнеса.

*Приложение*

## Использование масок в общественных местах: предписания органов власти и обеспечение их соблюдения

«Граждане обязаны носить маски без исключения во всех зонах (общественные зоны, проспекты, улицы, парки, сады, места для пикников, пляжи, общественный транспорт, рабочие места, заводы и т. д.) по всей стране (исключая места своего проживания)», - говорится в принятом по согласованию с Министерством здравоохранения (и одобренном Научным советом при Минздраве) циркуляре Министерства внутренних дел, разосланном в начале октября во все 81 провинцию Турции. Ранее масочный режим полностью охватывал 48 провинций страны.

Одновременно местные власти начали бесплатно высылать медицинские маски страны гражданам, которые оставили соответствующий запрос либо на государственном портале «е-девлет» («электронное государство»), либо на сайте государственной почтовой службы Турции. Продажа масок запрещена (и преследуется по закону), их бесплатная раздача, напротив – всемерно поощряется. Президент страны и другие популярные персоны всемерно пропагандируют как ношение масок, так и их бесплатное получение. Государственное телевидение Турции ведет в этой сфере непрекращающуюся рекламно-пропагандистскую компанию (к которой активно привлекаются известные деятели науки и культуры).

Правоприменительная практика по принуждению к соблюдению масочного режима в разных провинциях Турции имеет существенные отличия (это обусловлено, в частности, тем, что размеры штрафов за нарушение масочного режима вплоть до конца июня определялся не правительством, а провинциальными и муниципальными органами власти).

В настоящее время общее правило едино: всем и всегда нужно находиться в маске за пределами дома. Приспустить маску для приёма воды или пищи можно, для курения – нельзя. Как таковое ношение маски на подбородке является таким же нарушением, что и отсутствие маски. Штраф за оба правонарушения – одинаков (900 лир – чуть менее 10 тысяч рублей, ранее колебался по провинциям от 900 до 3150 лир), обеспечение исполнения норм по вопросам масочного режима правительства страны, а также провинциальных и муниципальных органов власти возложено на полицию и жандармерию (причем оба ведомства проверяют на предмет соблюдение масочного режима как физических лиц, так и юридические лица).

В провинции Анталья (особенно в курортных зонах Анталья, Белек, Сиде, Кемер, Аланья) самое мягкое отношение к нарушению масочного режима. Да, здесь власти активно устраивают рейды не только на улицах и пляжах, но и в учреждениях. Всех (в особенности – туристов)

предупреждают о необходимости защиты, раздают брошюры о коронавирусе, объясняют меры безопасности. Однако штрафов стараются не выписывать, чтоб не отпугнуть туристов.

В Стамбуле отношение более строгое. Здесь практически всегда штрафуют за отсутствие маски на лице. Полицейские операции носят характер рейдов (в оживленных местах в т.ч. «под камеры» ловят около сотни нарушителей, затем – уезжают в новые места, отснятый на камеры материал зачастую используется для пропаганды в СМИ).

В провинции Измир (в том числе в курортных зонах вокруг Измира, включая Чешме) штрафуют (хотя и стараются вначале предупредить), к туристам относятся относительно лояльно.

В провинции Айдын (курортные зоны Дидим и Кушадасы) штрафуют после только предупреждения, к туристам относятся лояльно. При этом в Измире и Айдыне также проводятся рейды (по стамбульскому образцу).

В провинции Мугла (курортные зоны Бодрум, Мармарис, Фетхие) стараются не штрафовать, а только предупреждать. Однако штрафуют тех, кто несмотря на требования полиции отказывается одевать маску.

Таким образом масочный режим обеспечивается убеждением (пропаганда), стимулированием (бесплатная раздача), и принуждением (рейды и штрафы) причем принуждение является гибким (формально штрафу подлежит любой обнаруженный без маски, но на деле – это не так).

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

# Обзорный доклад «Медико-эпидемиологические оценки пандемии новой коронавирусной инфекции и ее социально-управленческие последствия»

Пандемия новой коронавирусной инфекции стремительно повлияла на все сферы жизни общества, изменила общественный уклад, повлияла на социальные процессы, в т.ч. на публичное управление. Рассмотрев открытые источники информации о медицинских прогнозах и оценках пандемии, необходимо сделать выводы о ее социально-управленческих последствиях.

## 1. Пандемия новой коронавирусной инфекции: новая социальная реальность и первые реакции на нее

Коронавирус стал новой социальной реальностью внезапно в феврале-марте 2020 года. Риски данной пандемии возрастают в связи с новизной и малоизученностью новой коронавирусной инфекции, хотя о коронавирусах в целом известно немало. В настоящее время не удалось достоверно установить продолжительность жизни нового коронавируса на поверхностях разных предметов, точные симптомы при заражении или наличие иммунитета после перенесенной болезни. И все же каждое новое исследование позволяет ученым, а далее и всему обществу узнать больше[1].

Органы публичной власти, научное, прежде всего медицинское сообщество разных стран не прогнозировали начавшуюся пандемию и реагировали на первую информацию о новой коронавирусной инфекции по-разному. Первоначально в целом ряде стран вирусу не придали

[1] Повторное заражение коронавирусом: насколько высока вероятность? [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.dw.com/ru/povtornoe-zarazhenie-koronavirusom-naskolko-vysoka-verojatnost/a-55275416 (дата обращения: 23.10.2020).

существенного значения, его опасность недооценивали. Указанное касалось даже признанных «лидеров мнений» в области современной медицины. В частности, А. Мясников в феврале 2020 года утверждал, что коронавирус может быть «полезным для россиян, поскольку люди стали чаще мыть руки», а вероятность заразиться новым вирусом для россиян составляет «ноль целых и ноль в периоде». В конце марта 2020 года он прогнозировал, что эпидемия COVID-19 должна сойти «на нет» уже к середине апреля 2020 года, и называл коронавирус сезонным явлением[2]. Даже в начале апреля 2020 года А. Мясников заявлял, что «инфекция остановится сама по себе, это просто вопрос времени», «вероятность заражения россиян коронавирусной инфекцией стремится к нулю», «если заняться укреплением здоровья, в частности начать закаляться, вести здоровый образ жизни»[3].

В начале марта 2020 года Л. Рошаль призывал наказывать «коронавирусных паникеров», скупающих маски в аптеках, и утверждал, что коронавирус не страшнее обычного гриппа[4]. Е. Малышева пошла «еще дальше», заявив об избыточности зарубежных мер по противодействию распространения коронавируса, поскольку адекватные, по ее мнению, «меры безопасности сводятся к мытью рук и промыванию носа»[5], а сам вирус она назвала «одним из самых прекрасных вирусов», на том основании, что «средний возраст умерших из-за коронавируса – 79 с половиной лет, а дети им практически не болеют»[6].

Практика показала, что дети болеют коронавирусом, хотя тяжесть протекания болезни легче, чем у пожилых людей. В контексте прошедшей в России пенсионной реформы с повышением пенсионного возраста, которую так приветствовала Е. Малышева, ее заявления и вовсе выглядели более чем неоднозначно.

Вместе с тем уже к концу апреля – началу мая 2020 года к большинству специалистов и широкой общественности пришло осознание, что речь не о новом гриппе и ситуация с пандемией коронавируса гораздо серьезнее.

---

[2] Анастасия Голубева, Владимир Дергачев. Представителем штаба по коронавирусу станет доктор Мясников. Он называл невозможным заражение россиян. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.bbc.com/russian/news-52265602 (дата обращения: 23.10.2020).

[3] Андрей Гольев. Кому не страшен коронавирус, рассказал доктор Мясников. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL:https://live24.ru/zdorove/20407-doktor-mjasnikov-rasskazal-kto-mozhet-ne-bojatsja-koronavirusa.html (дата обращения: 23.10.2020).

[4] Живите спокойно! Коронавирус не намного страшнее обычного гриппа - Рошаль. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://uz.sputniknews.ru/world/20200304/13591421/Roshal-koronavirus-ne-namnogo-strashnee-obychnogo-grippa.html (дата обращения: 23.10.2020).

[5] Владимир Астапкович. Коронавирус не имеет суперсилы, переживать не стоит - Елена Малышева. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://baltnews.ee/mir_novosti/20200131/1018312809/Koronavirus-ne-imeet-super-sily-perezhivat-ne-stoit-Elena-Malysheva.html; Елена Малышева опровергла наличие суперсилы у коронавируса. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://lenta.ru/news/2020/01/29/wewillsurvive (дата обращения: 23.10.2020).

[6] Малышева назвала коронавирус одним из самых прекрасных вирусов. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://lenta.ru/news/2020/04/16/corona_oda (дата обращения: 23.10.2020)

Тем не менее, на протяжении всего весеннего периода 2020 года высказывалась уверенность, что вскоре будут найдены вакцина, лекарства, иные эффективные средства преодоления пандемии. Например, в статье главы специальной исследовательской группы американского Национального института здравоохранения (NIH) Э.С. Фаучи, в международном медицинском еженедельнике Journal of the American Medical Association выражалась уверенность в скором нахождении эффективной вакцины. Значительные надежды возлагались на лечение противовирусными препаратами, в частности, ингибитор протеназы Ремдесивир, применявшийся при лечении Эболы, или комбинация ритонавира и лопинавира – лекарств, используемых при лечении ВИЧ-инфекции[7].

Хотя некоторые специалисты (в частности, А. Набатов, Б. Блохин) уже к лету предупреждали, что «не будет волшебного укола, который всех вылечит», «[чудесной] вакцины от коронавируса, скорее всего, не будет, максимум появится некий аналог гриппозной, то есть ее эффективность окажется далекой от идеальной»[8], «ни вакцины, ни таргетного лекарства от коронавирусной инфекции пока нет и в ближайшее время не предвидится»[9].

С февраля-марта 2020 года о своих экспериментах в области разработки вакцины и (или) лекарства против коронавируса заявили более 50 разработчиков и 20 крупных производителей лекарств[10], в том числе Институт по контролю и предотвращению вирусных заболеваний в континентальном Китае, Академия военно-медицинских наук Китая (совместно с гонконгской компанией CanSino Biologics), исследовательский центр Kaiser Permanente Washington Health Research Institute (США) и американские фармкомпании Pfizer и Inovio Pharmaceutical, британский Оксфордский университет, британская компания Hvivo совместно с инновационным центром Queen Mary BioEnterprises, ведущий британский производитель вакцин GlaxoSmithKline, итальянская компания Takis, германские фармацевтические компании CureVac и BioNTech, Израильский институт биологических исследований, Канадская фармкомпания Medicago и многие другие.

---

[7] Когда появится вакцина от коронавируса? [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.dw.com/ru/когда-появится-вакцина-против-коронавируса/a-52653234 (дата обращения: 23.10.2020).

[8] Данил Зайнуллин. «Вакцины, скорее всего, не будет»: казанский ученый убежден, что коронавирус уже здесь. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.business-gazeta.ru/article/461302 (дата обращения: 23.10.2020).

[9] ИА Красная Весна. Вакцины и лекарства против COVID-19 в ближайшее время не будет [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://rossaprimavera.ru/news/de007805 (дата обращения: 23.10.2020).

[10] Мария Бровинская. Фармацевты против COVID-19: какая вакцина победит коронавирус. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://project.liga.net/projects/farma_covid19 (дата обращения: 23.10.2020).

В проектах участвуют ученые и практики из Китая, Гонконга, США, Германии, Франции, Австралии, Канады, России, Израиля и других стран. Многие из этих проектов поддерживает международное объединение по борьбе с эпидемиями (CEPI). CEPI в настоящий момент выделяет деньги на проекты по разработке вакцины против коронавируса немецкой фирмы CureVac и двух американских - Inovio и Moderna, а также научные разработки Университета Квинсленда в Австралии, которые с конца февраля тестируются на животных, а далее и на добровольцах. Эти проекты также поддерживают американские компании Dynavax и GlaxoSmithKline. Кроме проектов, финансируемых CEPI, о собственных разработках вакцины против коронавируса также объявили американские компании Johnson & Johnson и Novavax, французская Sanofi и канадская VIDO-InterVac. В исследованиях, нацеленных на разработку вакцины, участвует ряд университетов: в Германии, Китае, Гонконге, Израиле, США, Канаде и Великобритании[11].

Таким образом, первоначально отношение к пандемии и у многих представителей медицинского сообщества, и у широкой общественности было слишком оптимистическим и даже некритичным. К концу весны 2020 опасность пандемии была вполне осознана, предпринимались многочисленные меры противодействия распространению коронавируса исходя из спорного суждения о ее скором завершении.

## 2. «Новая нормальность» и пересмотр прогнозов: статистика, смертность, повторные заражения и коллективный иммунитет

Осенью 2020 года приходится констатировать, что оптимистические прогнозы не оправдались, пандемия с ее «волнами», «вспышками», «пиками» и «плато» стала «новой нормальностью», в которой предстоит выстраивать все социальные процессы. Данную нормальность осознали и медики, и власти, и общественность многих стран.

Пандемия коронавируса затронула 216 стран и территорий. Свободными от Covid-19 оставались лишь несколько маленьких островных государств (в частности Маршалловы острова), но и они осенью постепенно 2020 года охватываются пандемией. Число заболевших в мире приближается к 50 миллионам. Заболевает более полумиллиона человек в день. По данным Университета Джонса Хопкинса, более 1 миллиона 200 тысяч человек из них уже умерло[12].

По данным ВОЗ количество новых заражений коронавирусом в Европе осенью 2020 года превысило показатель первого (мартовского) пика пандемии. При этом во второй половине октября 2020 года больше всего

[11] Когда появится вакцина от коронавируса? [Электронный ресурс] //[сайт]. URL: https://www.dw.com/ru/когда-появится-вакцина-против-коронавируса/a-52653234 (дата обращения: 23.10.2020).

[12] Covid-19: новая мутация коронавируса, во Франции и Германии опять карантин, пандемия добралась до Маршалловых островов? [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.bbc.com/russian/news-54735842 (дата обращения: 30.10.2020)

случаев заражения выявлено в Северной и Южной Америке, на втором месте Азия и лишь далее Европа[13].

Важно отметить, что если весной – летом 2020 года по всему миру отмечались массовые протесты против вводимых властями карантинных и иных ограничений, то в октябре 2020 года в Испании, Франции, Израиле, Германии, Нидерландах и ряде других государств гражданское общество впервые массово требует от властей более эффективных мер против коронавируса, вплоть до акций протеста (проходящих с соблюдением защитных мер)[14]. «Антикарантинные» забастовки зачастую уступают место забастовкам «антиковидным». Население Китая, Южной Кореи и ряда других стран массово выражает поддержку и одобрение предпринимаемым властями усилиям против коронавируса. Можно вполне уверенно констатировать осознание опасности пандемии гражданскими обществами многих стран мира, в число которых не входит Россия. Особенно сильное влияние на общественное мнение оказали многочисленные случаи повторного заражения новой коронавирусной инфекцией.

Повторные заражения коронавирусной инфекцией фиксируются во многих странах мира и не являются исключительными случаями. При этом повторные заболевания могут протекать значительно тяжелее и даже вести к смерти. Исследователи пришли к выводу, что инфицирование SARS-CoV-2 после перенесенного заболевания COVID-19 более чем возможно, и не гарантирует выработку полного иммунитета. Поэтому они рекомендуют вне зависимости от полученных ранее результатов тестов на коронавирус предпринимать меры предосторожности для предотвращения заражения – первичного или повторного. Причины повторного инфицирования пока не ясны. При этом существует вероятность, что многие первичные и/или повторные заражения коронавирусом протекают бессимптомно, и поэтому остаются незамеченными[15].

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) фиксирует снижение числа смертей от коронавируса. Осенью 2020 года отмечается рост общего числа случаев, но смертность снизилась, меньше людей госпитализируют и направляют в реанимации. Такую ситуацию пока нельзя связывать с мутацией вируса, так как об этом нет достаточных данных. Одной из причин снижения смертности может быть то, что пожилые люди теперь

---

[13] Коронавирус: ВОЗ заявляет, что ситуация в Европе хуже, чем в марте. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.bbc.com/russian/news-54191338; Число инфицированных COVID-19 в мире продолжает расти. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://sputnik-georgia.ru/world/20201020/249751884/Situatsiya-s-koronavirusom-v-mire--poslednie-dannye-na-20-oktyabrya.html (дата обращения 23.10.2020).

[14] Коронавирус: ВОЗ заявляет, что ситуация в Европе хуже, чем в марте. В мире уже 3 млн.заболевших. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.bbc.com/russian/news-54191338 (дата обращения 23.10.2020).

[15] Повторное заражение коронавирусом: насколько высока вероятность? [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.dw.com/ru/povtornoe-zarazhenie-koronavirusom-naskolko-vysoka-verojatnost/a-55275416 (дата обращения 23.10.2020).

лучше знают, как нужно защищаться от инфекции. При этом представитель ВОЗ отметил, что зимой ситуация может измениться[16].

Уровень смертности коронавируса (SARS-CoV-2) на сегодняшний день существенно ниже, чем при эпидемии атипичной пневмонии SARS или MERS или Эболы, но существенно выше, чем при гриппе[17]. Данное обстоятельство окончательно опровергло расчеты на скорую и «естественную» выработку так называемого «коллективного иммунитета».

По мнению медиков, цена приобретения массового иммунитета от коронавирусной инфекции слишком высока, что показал пример стран, где не вводились серьезные карантинные меры. Так, лишь 15 % жителей Стокгольма заразились коронавирусом, тогда как были предположения, что иммунитет получат 60 процентов проживающих[18]. Более того, лишь у 6,1 процента населения Швеции выработаны антитела. Это значительно (почти на порядок) ниже уровня, который считается достаточным для достижения коллективного иммунитета. При этом, например, в конце мая 2020 года Швеция опередила все страны мира по числу новых смертей из-за коронавируса. За одну неделю средний показатель количества летальных исходов на миллион населения достиг 5,59. Это выше, чем в любой другой стране и в 11 раз превысило среднемировой показатель, который равен 0,49[19]. В целом по количеству смертей на миллион человек населения в Швеции статистика примерно в десять раз выше, чем в Норвегии или в Финляндии. Эксперты Великобритании, страны, которая подобно Швеции весной 2020 года избрала стратегию выработки коллективного иммунитета, признали, что концепция коллективного иммунитета как защитной стратегии от коронавируса была ошибочной[20].

Высказываются сомнения в принципиальной возможности выработки коллективного иммунитета к коронавирусу. Так, исследования экспертов Минздрава Израиля показывают, что группового иммунитета нет, он не

---

[16] В ВОЗ отметили снижение смертности от коронавируса в мире. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://iz.ru/1066538/2020-09-28/v-voz-otmetili-snizhenie-smertnosti-iz-za-koronavirusa-v-mire (дата обращения 23.10.2020).

[17] Когда появится вакцина от коронавируса? [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.dw.com/ru/когда-появится-вакцина-против-коронавируса/a-52653234 (дата обращения: 23.10.2020).

[18] Шведская стратегия не сработала: до коллективного иммунитета от коронавируса далеко. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.mk.ru/social/2020/08/12/shvedskaya-strategiya-ne-srabotala-do-kollektivnogo-immuniteta-ot-koronavirusa-daleko.html (дата обращения 23.10.2020).

[19] Надежды Швеции на массовый иммунитет против коронавируса не оправдались. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://lenta.ru/news/2020/06/18/coronavirusimmunity (дата обращения: 23.10.2020).

[20] Андрей Яшлавский. Шведская стратегия не сработала: до коллективного иммунитета от коронавируса далеко. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.mk.ru/social/2020/08/12/shvedskaya-strategiya-ne-srabotala-do-kollektivnogo-immuniteta-ot-koronavirusa-daleko.html (дата обращения: 23.10.2020).

выработался, что подтверждается анализами, взятыми в разных точках страны. Гипотеза о выработке массового иммунитета несостоятельна[21].

Таким образом, пандемия коронавирусной инфекции стала «новой нормальностью», в которой существуют практически все страны мира. Ожидание выработки коллективного иммунитета и иные «пассивные» стратегии на сегодняшний день показали свою неприемлемость. Человечеству остается лишь поиск вакцин и лекарств от коронавируса, который осуществляется достаточно долго и трудно.

### 3. Поиск вакцины и лекарств против коронавируса: объективные сложности и негативные факторы

На сегодняшний день не оправдались ожидания скорого изобретения универсальной вакцины против коронавируса, учитывая названные выше сложности с выработкой иммунитета как индивидуального, так и коллективного. Предлагаемые вакцины оказывают лишь кратковременное действие в связи с особенностями свойств новой коронавирусной инфекции. В апреле-мае 2020 года высказывался осторожный оптимизм, что испытания безопасной и эффективной вакцины, а также налаживание ее производства могут занять как минимум год[22]. Осенью 2020 года сроки, как правило, не уточняются.

Процессы разработки вакцины и прохождение всех стадий еще не завершены, однако работа в этом направлении ведется. Прежде всего речь идет о российской вакцине «Спутник-V». Кроме того, необходимо назвать вакцины Oxford-Astra Zeneca, Moderna и Pfizer-BioNtech (США и ЕС), вакцины Пекинского института Биологических продуктов, Уханьского института, Sinovac и Cansino (Китай).

Разработку вакцин против коронавирусов затрудняет тот факт, что данные вирусы чрезвычайно изменчивы. До 80% новых случаев заболевания в Британии, 60% в Ирландии и по 40% во Франции и Швейцарии вызваны мутировавшим вирусом, отличающимся от того, который свирепствовал весной[23].

Коронавирус дает частые и серьезные мутации, каковы они будут, сложно спрогнозировать, слабее или сильнее[24]. Исследованные случаи повторного заболевания коронавирусом показали, что иммунная система людей справилась, получила прививку в превосходной степени, но уже

---

[21] Эксперт: Надежды на коллективный иммунитет от COVID-19 не оправдались. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.rosbalt.ru/russia/2020/07/16/1854009.html (дата обращения: 23.10.2020).

[22] ИА Красная Весна. Вакцины и лекарства против COVID-19 в ближайшее время не будет - профессор. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://rossaprimavera.ru/news/de007805 (дата обращения: 23.10.2020).

[23] Covid-19: новая мутация коронавируса, во Франции и Германии опять карантин, пандемия добралась до Маршалловых островов? [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.bbc.com/russian/news-54735842 (дата обращения: 30.10.2020)

[24] Когда появится вакцина от коронавируса? [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.dw.com/ru/когда-появится-вакцина-против-коронавируса/a-52653234 (дата обращения: 23.10.2020).

через несколько недель они снова заразились тем же самым коронавирусом. Подобное объясняется тем, что за небольшой срок вирус успел мутировать и вернуться уже другим, обновленным, так что второй раз был не совсем тот же самый вирус. И иммунная система его уже не узнала[25]. Врачи опасаются, что введение вакцины может даже ускорить проникновение коронавируса в организм человека[26].

Американские вирусологи провели серию экспериментов, которые показали, что мутация под названием D614G дает коронавирусу гораздо больше пиков и делает их более стабильными, что облегчает ему попадание в клетки[27]. Вирусы с этой мутацией были гораздо более заразными чем те, у которых не было мутации[28]. В целом коронавирус изменяется как в «свою пользу» (становится опаснее), так и «в нашу пользу» (болезнь протекает легче)[29]. С ними согласны и российские коллеги: для вирусов характерна мутационная активность, то есть появление мутаций, и они могут отличаться друг от друга[30]. Но к настоящему моменту нет достоверных свидетельств того, что вирус ослабевает или становится сильнее[31].

Вакцинацию и лечение против коронавируса затрудняет его предположительное сходство со СПИДом и так называемым «ADE-эффектом» или антителозависимом усилении реакции (Antibody-Dependent-Enhancement, ADE). Суть его заключается в том, что вакцинация не ослабляет заболевание, а усиливает его, поскольку вирусы используют иммунную систему для еще более эффективного и массового поражения организма. Вместе с тем российские исследователи стремятся преодолеть данный эффект. Сейчас к возможности ADE-эффекта надо относиться настороженно, но не более того[32].

Названная проблема может осложнять повторные заражения. Гипотеза медиков заключается в том, что причиной тяжелых симптомов при втором

---

[25] Данил Зайнуллин. «Вакцины, скорее всего, не будет»: казанский ученый убежден, что коронавирус уже здесь. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.business-gazeta.ru/article/461302 (дата обращения: 23.10.2020).

[26] Когда появится вакцина от коронавируса? [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.dw.com/ru/когда-появится-вакцина-против-коронавируса/a-52653234 (дата обращения: 23.10.2020).

[27] Мутация может сделать коронавирус более заразным. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.gazeta.ru/science/news/2020/06/13/n_14543149.shtml (дата обращения: 23.10.2020).

[28] ИА Красная Весна. Мутация сделала коронавирус более заразным - американские исследователи. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://rossaprimavera.ru/news/9679c017 (дата обращения: 23.10.2020).

[29] Мутация может сделать коронавирус более заразным. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.gazeta.ru/science/news/2020/06/13/n_14543149.shtml (дата обращения: 23.10.2020).

[30] Ученые рассказали о мутации коронавируса. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://ria.ru/20200319/1568857810.html (дата обращения: 23.10.2020).

[31] Ученый рассказал о мутации коронавируса. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL:https://iz.ru/1037939/2020-07-21/uchenyi-rasskazal-o-mutatcii-koronavirusa (дата обращения: 23.10.2020).

[32] Интервью создателя российской вакцины от коронавируса Дениса Логунова [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: http://galinaleb.com/intervyu-sozdatelya-rossijskoj-vakciny-ot-koronavirusa-denisa-logunova (дата обращения: 7.11.2020).

заражении может стать антителозависимое усиление реакции. Данное явление ученые уже наблюдали при бета-коронавирусе SARS-CoV и других заболеваниях, таких как лихорадка Денге. При феномене ADE вирус использует антитела «хозяина» в качестве «троянского коня»: инфекционно усиливающие антитела, связываясь с вирусом, не борются с ним, а обеспечивают его более полное поглощение клеткой, способствуя, таким образом, его размножению[33].

Сотрудники здравоохранения Южной Кореи изучают растущее число выздоровевших пациентов с повторным выявлением нового коронавируса. Медики полагают: рецидив может показывать, что данный вирус «засыпает» на время, его не видят иммунные клетки. При слабом иммунитете у человека возникает риск развиться инфекции повторно. При этом в разных странах высказываются предположения, что коронавирус похож на «биологическое оружие», в котором присутствуют гены летучих мышей, змей и два варианта ВИЧ[34].

Приведенные гипотезы не доказаны и не опровергнуты. Однако на сходстве происходящих в организме реакциях при заражении коронавирусом и СПИДом настаивают, в частности, китайско-американская группа вирусологов из шанхайского Университета Фудань и Нью-Йоркского центра крови. Коронавирус SARS-CoV-2, вызывающий заболевание COVID-19, способен поражать иммунные клетки организма, пытающиеся его атаковать. Результаты исследования были опубликованы на днях в журнале Cellular & Molecular Immunology. Наблюдение подтвердилось после вскрытия погибших от коронавируса людей, чей иммунитет был разрушен. Характер повреждения внутренних органов был похож на случаи, если бы погибшие скончались от SARS и СПИДа[35].

В мире разрабатывается и опробуется более 150 препаратов против коронавируса. Большинство из них – это уже существующие лекарства, прежде всего против ВИЧ, и ученые выясняют, могут ли они воздействовать на вирус. Разные медицинские компании и научные центры стремятся модернизировать имеющиеся лекарства, но они не дали радикально позитивного эффекта.

Исследования идут в трех основных направлениях: антивирусные препараты, которые влияют на способность вируса к репликации в теле; лекарства, которые могут стабилизовать иммунную систему (состояние

---

[33] Повторное заражение коронавирусом: насколько высока вероятность? [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.dw.com/ru/povtornoe-zarazhenie-koronavirusom-naskolko-vysoka-verojatnost/a-55275416 (дата обращения: 23.10.2020).

[34] Коронавирус COVID-19 похож на рецидивирующий ВИЧ. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://absoluttv.ru/14208-koronavirus-covid-19-pohozh-na-recidiviruyuschiy-vich.html (дата обращения: 23.10.2020).

[35] У коронавируса обнаружили сходство с ВИЧ. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://xn---27-5cdvwb1buti.xn--p1ai/u-koronavirusa-obnaruzhili-shodstvo-s-vich/; Ученые нашли сходства между коронавирусом и ВИЧ. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://poisknews.ru/koronavirus/uchenye-nashli-shodstva-koronavirusa-i-vich (дата обращения: 23.10.2020).

заболевших серьезно ухудшается, когда их иммунная система реагирует чересчур активно на вирус и тем самым наносит непреднамеренный ущерб организму); антитела, способные бороться с вирусом, которые либо взяты из крови переболевших, либо созданы в лаборатории[36].

Следует заметить, что лекарства, излечивающее от СПИДА также не существует. «Некоторые идеи почти завоевали мир, но потом оказались сброшены с пьедестала»[37]. То же происходит с поиском лекарства против коронавируса. Однако в отношении коронавируса прогнозы более оптимистичны. Наряду с «ощущением бессилия перед новой болезнью» активизируется поиск лекарств, как модернизация имеющихся медикаментов, так и поиск принципиально новых.

В настоящее время можно констатировать лишь то, что поиски эффективных лекарств продолжаются. В последнем варианте методических рекомендаций Минздрава России по лечению COVID-19 к использованию предлагается 19 препаратов. Как указано в рекомендациях, лишь на начальных этапах болезни, когда клиническая картина схожа с ОРВИ или гриппом, иммуномодулирующие препараты могут быть эффективны[38].

Таким образом, отсутствие эффективных вакцин и лекарств против новой коронавирусной инфекции является объективной социальной и управленческой реальностью в ближайший период времени. Относительно того, как долго продлится данный период, достоверные прогнозы отсутствуют.

## 4. Социально-правовые и управленческие последствия пандемии: некоторые выводы

Социальные последствия пандемии «растянутся на годы» и будет иметь существенные последствия для политической, правовой и управленческой сфер.

Пандемия уже негативно сказалась на процессах глобализации. В большинстве стран мира высказываются сомнения относительно способности глобальной системы и ее институциональных структур эффективно преодолевать масштабные проблемы (на примере бездействия ООН и МВФ, а также непоследовательных действий ВОЗ). США и Китай уже предприняли шаги, показывающие, что больше не считают глобализацию полезной. Более того, вместо имевшей место ранее

[36] Коронавирус: когда появится лекарство для лечения Covid-19? Ремдесивир не оправдал надежд. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.bbc.com/russian/features-52395720 (дата обращения: 23.10.2020).

[37] Ловушка для ковида. Как в чрезвычайных условиях врачи и ученые ищут лекарство от коронавируса. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://lenta.ru/articles/2020/07/23/lekarstvo (дата обращения: 23.10.2020).

[38] Ловушка для ковида. Как в чрезвычайных условиях врачи и ученые ищут лекарство от коронавируса. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://lenta.ru/articles/2020/07/23/lekarstvo (дата обращения: 23.10.2020).

конкуренции внутри глобальной системы они обвиняют друг друга в злоупотреблении этой системой.

Важно отметить актуализацию новой межгосударственной регионализации. В период пандемии укрепляются годами существующие межгосударственные союзы на фоне ослабления общей международной коммуникации. Кроме того, конкуренция за сокращающиеся ресурсы в условиях «коронакризиса» также не способствует глобальному диалогу.

Зримо возрастает значение национального государства как единственного гаранта безопасности и благосостояния граждан. «Коронакризис» показал недостатки зависимости страны от глобальной системы. Так, острый дефицит медицинского оборудования стал для многих стран большой неожиданностью. В частности, США «вдруг обнаружили», что 30% непатентованных лекарств импортируются из Индии, которая в свою очередь импортирует 68% сырья из Китая[39]. Таким образом, концепция самодостаточности и самообеспеченности стратегическими товарами каждой страны вновь востребована.

При этом по прогнозу международного объединения организаций по борьбе с бедностью (Oxfam) от пандемии коронавируса в мире может наступить обнищание примерно 500 млн. человек[40]. Важно отметить, что безработица и до пандемии оставалась в числе острейших мировых проблем. Нельзя не упомянуть и существенное снижение доходов работающего населения во многих странах мира в связи с пандемией, особенно в сфере услуг.

Серьезнейшие изменения затронули мировой рынок труда. С одной стороны, закрытие границ серьезно сократило миграцию. Но не этот аспект самый существенный. Стремительно меняется сами условия труда. Пандемия поспособствовала прорывному внедрению цифровых технологий в трудовые отношения. Уже к 2021 году многие работодатели, как в частном, так и в публичном секторах, будут воспринимать онлайн-работу не только как способ экономии, но и как социальную необходимость. Так, Facebook уже объявила, что в ближайшие десять лет половина из 45 тысяч ее сотрудников будут переведены на дистанционную работу[41].

Пандемия оказало значимое влияние на сферу образования. Качество образования является непременным условием развития общества. Ограничительные меры не должны негативно сказываться на качестве образования. При этом жизнь и здоровье людей и особенно подрастающего

[39] Социально-экономические последствия пандемии. [Электронный ресурс] //[сайт]. URL: https://www.vesti.ru/finance/article/2416548 (дата обращения: 23.10.2020).

[40] Экономические последствия пандемии коронавируса грозят нищетой для еще 500 млн жителей Земли – Oxfam. [Электронный ресурс] //[сайт]. URL: https://nangs.org/news/world/ekonomicheskie-posledstviya-pandemii-koronavirusa-grozyat-nishtetoy-dlya-eshte-500-mln-zhiteley-zemli-oxfam (дата обращения: 23.10.2020).

[41] Социально-экономические последствия пандемии. [Электронный ресурс] //[сайт]. URL: https://www.vesti.ru/finance/article/2416548 (дата обращения: 23.10.2020).

поколения нуждаются в защите, а способы организации образовательной деятельности влияют на распространение коронавирусной инфекции.

На органы публичной власти ложится дополнительная ответственность за принятие решений о режимах организации образовательной деятельности в условиях пандемии. Приходится искать баланс между основополагающими конституционными и социальными ценностями – здоровьем детей и молодежи и качеством их образования. В условиях пандемии актуализируется развитие смешанного (сочетания онлайн и оффлайн) формата обучения.

Социальных последствий продолжения пандемии можно выявлять множество и едва ли все они могут быть спрогнозированы сегодня. При этом, очевидно, что пандемия самым непосредственным образом отразится на системах публичного управления всего мира.

Ключевой функцией публичного управления становится защита общества от новых угроз, в том числе пандемии и «коронакризиса» в целом. Органам публичной власти приходится в экстраординарных условиях существенно изменять правовую и политическую системы, вводить целый ряд запретов и ограничений, которые неодинаково воспринимаются обществом. 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.

Основными тенденциями «новой управленческой нормальности» видятся:

1. Рост политико-правовой значимости суверенных государств.

Именно государство принимает практически ежедневно крайне болезненные и значимые решения в экстраординарных условиях и несет за них ответственность перед своим народом. Оно вводит ограничения и принимает меры поддержки в условиях пандемии, ищет баланс между важнейшими конституционными ценностями. Именно к государству апеллирует общество, ищет защиту от новой угрозы.

2. Корректировка глобальных управленческих процессов в русле переноса акцента с общепланетарной глобализации на регионализацию (ЕС, ЕАС, БРИКС, АСЕАН и т.д.).

В условиях снижения международной мобильности, сворачивания мировой торговли, сокращения ресурсов во всем мире именно устойчивые межгосударственные объединения, способные совместно преодолевать «коронакризис», являются форматом концентрации межгосударственных отношений большинства стран.

3. Внутригосударственная регионализация публичного управления, перенос центра введения и снятия ограничительных мер преимущественно на региональный уровень.

В разных регионах каждой страны в связи с пандемией вводятся ограничения разной степени и даже разные правовые режимы (от введения ряда профилактических и (или) карантинных мер до объявления режима чрезвычайного или военного положения). Такой подход можно признать эффективным, так как ситуация от региона к региону варьируется, и такое «ручное управление» позволяет и контролировать санитарно-эпидемиологическую обстановку, и параллельно поддерживать системообразующие отрасли экономики.

В частности, в России различия в плотности населения, интенсивности транспортного сообщения, деловой активности, специфика распространения инфекции по стране – привели к необходимости принятия децентрализованных решений. Это вызвало расширение как формальных полномочий региональных органов власти, так и политического мандата на принятие самостоятельных мер по борьбе с пандемией. Введение режима повышенной готовности является наиболее часто употребляемыми мерами реагирования уполномоченных органов. При этом иногда данных мер было недостаточно и режим чрезвычайной ситуации был введен, например, в Абакане, Элисте, Черногорске, Саяногорске и Южно-Курильске[42].

4. Поиск нового формата диалога между государством и гражданским обществом.

Все страны столкнулись в той или иной степени с психологической травмой населения перед введением повторных ограничительных мер. В то же время граждане ожидают и даже требуют от властей эффективных противоэпидемиологических мер. Наибольший успех как при выборе оптимального режима управления, так и при реализации предпринимаемых мер достигают те страны, где обеспечено взаимное доверие государства и общества, а также их ответственное взаимодействие. В частности, речь идет об опыте Южной Кореи, отчасти Китая и Новой Зеландии.

5. Принятие всех управленческих решений, равно как и планирование любых социальных проектов осуществляется с учетом глобальной пандемии.

Наглядной иллюстрацией стало прошедшее в конце сентября 2020 года под эгидой Всемирного экономического форума ежегодное заседание Саммита по влиянию устойчивого развития (Sustainable Development Impact Summit). Главным лозунгом саммита стал призыв к «Большой перезагрузке» в глобальной работе по достижению целей устойчивого развития. А ключевым выводом видится тезис, что в

[42] Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. — М, 2020. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://www.iep.ru/files/text/other/COVID.pdf (дата обращения: 30.10.2020)

современных условиях планирование любого развития любой общности возможно лишь с учетом глобальной пандемии[43].

Таким образом, пандемия новой коронавирусной инфекции менее чем за год оказала влияние на все сферы жизни общества более существенное, чем все эпидемии последних столетий. С учетом развития современных цифровых технологий меняется сам общественный уклад, повседневная организация жизни людей и целых социумов. К концу 2020 года публичное управление постепенно адаптируется к условиям «новой нормальности», меняется соотношение глобализации и регионализации, возрастает роль национального государства, публичная власть все более приближается к гражданину. Цели публичного управления остаются прежними – устойчивое развитие и защита человека, общества и государства. Однако выбор средств их достижения осуществляется с учетом пандемии и в поиске новых форматов взаимодействия органов публичной власти между собой и с гражданским обществом.

Главный научный сотрудник А.Н. Чертков
(при взаимодействии с Макаровой О.А.)

[43] Барабанов О. Большая перезагрузка: возможно ли устойчивое развитие в ковидном мире? [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/bolshaya-perezagruzka (дата обращения: 30.10.2020).

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

# Соображения сотрудников Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ по вопросам принятия на уровне субъектов Российской Федерации новых нормативных правовых мер, направленных на снижение массовой мобильности населения без нанесения ущерба осуществлению экономической деятельности

По мнения большинства сотрудников Центра, все подобного рода меры вытекают из опыта других государств и рекомендаций международных организаций (в том числе ВОЗ) – в части, применимой к условиям и специфике ситуации в субъектах Российской Федерации (в т.ч., в Подмосковье).

Основными из числа предложенных для возможного обсуждения мер являются:

**1. Полный перевод на дистанционное обучение всех категорий учащихся (начальное, среднее, высшее и послевузовское образование).** Одновременно возможно и приостановление непереводимых в онлайн формат форм дополнительного образования (кружков, секций и т.п.)

*Обоснование:*

Основную часть учащихся составляют дети и молодежь, которые наиболее мобильны. Дистанционный режим обучения снизит не только прямую мобильность (дорога на учебу и домой), но и косвенную (общение со сверстниками, посещение мест досуга и т.д.).

**2. Установление ограничений на перемещение лиц, не достигших 14, 16 или 18 лет.** Так, в частности, представляется возможным обсудить запрет на нахождение в общественных местах (включая дворы, детские и спортивные площадки, торговые и развлекательные центры и т.п.) детей до одного из указанных возрастов без сопровождения взрослых. Подростки

старше 14 лет могут быть обязаны иметь при себе паспорт, подтверждающий возраст. Дети могут гулять, играть, посещать спортивные площадки с родителями или иными членами семьи, избегая при этом избыточных контактов.

*Обоснование:*

Данная мера примыкает к первой и связана с ограничением мобильности детей (в смысле понятия «дети», определенного законом). Вероятно, что взрослый будет сопровождать ребенка лишь по важному делу, когда нахождение на улице действительно необходимо. В остальных случаях, как правило, ребенок (в смысле понятия «ребенок», определенного законом) вынужден будет отказаться от пребывания на улице.

**3. Ограничение либо полное воспрещение работы в ночное время (с 22-23 до 6-7 часов) заведений общественного питания, развлечений и досуга (кроме работы на вынос и на заказ с курьерской доставкой).** Возможен также запрет реализации алкогольной продукции (а также пива) в кафе, ресторанах и иных заведениях общественного питания). Возможно также установление в качестве рекомендательной нормы чек-ина (регистрации телефонов) сотрудников и посетителей указанных мест в вечернее и ночное время.

*Обоснование.*

В условиях роста числа заражений упомянутые выше заведения могут выполнять функцию общественного питания, но не функцию развлечения и тем более - проведения досуга.

**4. Проведение культурных, выставочных, просветительских, досуговых, развлекательных спортивных и зрелищных мероприятий с установлением процентных ограничений заполняемости мест или социальной дистанции между местами. В исключительных ситуациях – переход к проведению указанных мероприятий без присутствия зрителей в очном формате (исключительно с заочным присутствием оных).**

*Обоснование.*

Подобного рода меры принесли позитивный эффект в местах с солидной плотностью населения в период первой волны коронавируса - и ныне вновь вводятся в некоторых регионах России и зарубежных стран.

**5. При необходимости – ограничение (введение повременного «графика прогулок») или полное воспрещение пребывания граждан в общественных (публичных) пространствах отдыха и развлечений (парки, скверы и т.п. зоны отдыха).**

*Обоснование.*

Подобного рода меры принесли позитивный эффект в местах с высокой плотностью населения в период первой волны коронавируса - и ныне вновь вводятся в некоторых регионах России и зарубежных стран.

**6. Возможное установление специальных часов или иных временных интервалов для посещения магазинов и иных мест приобретения товаров и услуг лицами в возрасте старше 60 лет и/или имеющими хронические заболевания.**

*Обоснование.*

Подобного рода меры принесли позитивный эффект в местах с высокой плотностью населения в период первой волны коронавируса – и ныне вновь вводятся в некоторых регионах России и зарубежных стран.

**7. При необходимости – электронная блокировка возможности бесплатного проезда в общественном транспорте для ряда льготных (экономически неактивных или малоактивных) категорий граждан** (с одновременным усилением контроля за сохранением на линиях достаточного количества средств общественного транспорта, предотвращая таким образом, чрезмерную концентрацию в общественном транспорте людей, особенно в часы пик).

*Обоснование.*

Подобного рода меры принесли позитивный эффект в местах с высокой плотностью населения в период первой волны коронавируса и ныне вновь вводятся в некоторых регионах России и зарубежных стран.

При этом, однако, необходимо учитывать, что значительную часть мобильности населения в Подмосковье составляет т.н. маятниковая миграция (в том числе трудового характера). Она, по сути, зачастую происходит вне зависимости от желаний людей, в связи с чем не всегда может быть снижена давлением на их волевую сферу. Однако и в этих условиях возможно определенное стимулирование разведения пассажиропотоков во времени за счет снижения тарифов в определенные временные интервалы.

**8. Отключение бесплатного вай-фая в общественном транспорте и общественных пространствах в целом (включая организации общественного питания, развлечений и досуга)**. Закрытие в организациях общественного питания, развлечений и досуга «детских комнат» и т.п. «специально отведенных для детей мест».

*Обоснование.*

Первая (относительно новая) мера уже показывает свою эффективность применительно к ряду зарубежных стран. Вторая – вводилась и успешно действовала в период преодоления первой волны новой коронавирусной инфекции.

**9. Ограничение числа гостей на коллективных мероприятиях в закрытых помещениях (при необходимости – вплоть до их ограничения прямыми родственниками), в случае обострения ситуации - полное воспрещение такого рода мероприятий (включая**

**воспрещение присутствия на указанных мероприятий в жилых помещениях для лиц, не являющихся членами одной семьи).**

*Обоснование.*

Опыт ряда зарубежных стран (в частности – Испании) показывает позитивный характер влияния такого рода мер на предотвращение и подавление локальных вспышек распространения ковид-19.

**10. В случае, если деятельность по осуществлению стоматологических (кроме острой боли) парикмахерских и некоторых других типов услуг не будет полностью приостановлена – рассмотреть вопрос об осуществлении указанных услуг исключительно по предварительной записи и через промежутки времени, предусматривающие надлежащую санитарную обработку мест и оборудования, предназначенного для оказания указанных услуг.**

*Обоснование.*

Опыт первой волны ковид-19 показывает, что такого рода услуги – на одном из первых мест по опасности распространения новой коронавирусной инфекции.

**11. Необходимо дополнительно максимально расширить возможность дистанционного получения государственных и муниципальных услуг, временного упрощения процедуры их предоставления (**включая прием от заявителей электронных образов (скан-копий) документов вместо подлинников документов, если речь идет о государственных и муниципальных услугах, при предоставлении которых нет риска получения материальных благ неуполномоченными лицами, мошенничества и т.п).

**При этом имеет смысл прежде всего продумать возможность продления действия ранее выданных документов**, справок, договоров на обслуживание (например, водосчетчиков в квартирах) без необходимости посещения жителями соответствующих офисов. Равным образом имеет смысл сократить выездные проверки (не связанные с выполнением санитарных требований) и контакты между проверяющими и проверяемыми.

**Желательно также дополнительно рекомендовать в трудовых, социальных, гражданско-правовых и иных отношениях допускать обмен электронными копиями** писем, заявлений, иных **документов** вместо самих документов на бумажном носителе с последующим (после окончания острой фазы пандемии) оформлением этих документов на бумажном носителе в установленном порядке. В том числе это должно касаться документов, которые работники представляют работодателям, работодатели представляют в органы власти в связи с выполнением требований, введенных в условиях режима повышенной готовности.

*Обоснование.*

Подобные меры принесли надлежащий эффект в период первой волны коронавируса, следовательно, как представляется, их расширение способно принести ощутимую пользу и в деле обуздания второй волны ковид-19.

**12. Шире, более четко и подробно, с должной детализацией и примерами, описаниями возможных ситуаций и рекомендуемого порядка действий в них освещать вводимые меры в средствах массовой информации и на официальных сайтах. Повысить качество проводимой разъяснительной работы, в том числе путем привлечения к указанной работе т.н. «лидеров мнений», а равно и религиозных организаций (прежде всего РПЦ, которая могла бы выступать с тезисом «не соблюдающий ограничений ради ближнего – не имеет любви»).**

**Усилить контроль за соблюдением гражданами и организациями как уже принятых, так и вновь вводимых органами публичной власти мер. Представляется целесообразным жестче привлекать виновных (особенно виновных физических лиц) к административной ответственности** (даже с учетом имеющейся в Москве практики последующей отмены в судебном порядке до 90 процентов вынесенных штрафов – сейчас они смогут сыграть свою роль в деле сокращения заболеваемости и спасения жизни людей). До работодателей же в процессе осуществления контроля имеет смысл доводить требования к ним жестче контролировать их работников (во избежание экономических потерь, как от случаев ковид, так и от возможного локдауна, которого мы хотим избежать).

Исп.:

д.ю.н., г.н.с. А.А. Сергеев

д.ю.н., г.н.с. А.Н. Чертков

к.ю.н., в.н.с. В.В. Балытников

к.ю.н., с.н.с. В.В. Штукин

# КОРОНАКРИЗИС 2020

***Сборник***
***специальных докладов, обзоров и иных аналитических материалов Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ по проблемам коронакризиса за 2020 год***

Компьютерная вёрстка – *В. А. Кулакова*
*Корректура авторская*

Подписано в печать: 15.12.2020 г.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman».
Печать офсетная. Формат бумаги 60×84/16.
Усл. п. л. 6,5, уч.-изд. л. 6.
Тираж 500 экз. (1-й з-д 1–100). Заказ № 2020/11-12.

Изготовлено в Информационно-издательском управлении МГОУ
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, стр. 2
(495) 780-09-42 (доб. 1740), iiu@mgou.ru