



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. отмотилизовать 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 фактически 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 случилось 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.

### **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 иное 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 коллективного 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 предупреждения 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».



## 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.