

Policy briefs #5, 2020

Ситуация с коронавирусом в Украине

Михаил Мозоль

ЦПИ НаУОА

Юрий Мициевский

ЦПИ НаУОА

Научная редакция

Юрий Мациевский

Центр политических исследований НаУОА

Острог, 2020

Текущая ситуация в стране

По состоянию на 10 часов утра 23 марта в Украине подтверждено 73 случая заражения COVID-2019 в девяти областях и Киеве. За последние сутки зафиксировано 26 новых случаев. Министерство здравоохранения (Минздрав) [информирует](#) о 645 подозрений на COVID-2019 с начала 2020 года. Из них госпитализировано 257 человека. Летальных случаев – 3 (в Житомирской, Черновицкой и Ивано-Франковской областях). Эти данные следует считать объективными, поскольку в противном случае в социальных сетях появились бы другие цифры. Проблема, однако, состоит в том, что количество инфицированных может быть больше и до появления симптомов, сами они могут не подозревать об этом.

Информирование населения об уровне заражения и смертности

С момента введения карантина, 11 марта, власти пытаются принимать решения оперативно, но их реализацию и качество коммуникации вряд ли можно считать эффективными. В погоне за сенсационностью многие СМИ нагнетают неопределенность, что у многих вызывает сомнения о реальном количестве инфицированных. Кроме системных факторов (коррупция, низкое качество бюрократии и государственного управления, низкое доверие к государству, незаконченная реформа здравоохранения) сомнения вызваны также и тем, что только в первую неделю после введения карантина из-за границы в Украину возвратилось около [50 тысяч](#) граждан, часть из которых потенциально могла быть носителями инфекции. Несмотря на то, что все, кто въезжает в страну, проходят температурный скрининг, в регионах до сих не хватает тестов для выявления коронавируса.

Минздрав регулярно информирует о ситуации с уровнем заболевания в стране. Практически во всех публичных местах и общественном транспорте размещены сообщения о симптомах заболевания, способах передачи и необходимых мерах предосторожности. В областях открыты круглосуточные телефонные линии, которые предоставляют гражданам актуальную информацию о ситуации в их регионе и стране в целом. Президент Зеленский уже несколько раз обращался к гражданам о мерах по противодействию распространения заболевания.

Механизм распространения инфекции в стране

Первый случай заболевания в Украине был [зафиксирован](#) 3 марта в Черновицкой области. 12 марта было зафиксировано еще 2 случая – в Черновицкой и Житомирской областях, в последней – летальный. 16 марта подтвердилось еще 4 случая: 2 в Киеве и еще 2 в Черновицкой области. 17 марта к ним добавилось еще 7

случаев: 6 в Черновицкой области, у людей, контактировавших с заболевшими, и 1 случай в Киеве – у народного депутата Сергея Шахова, который ранее посещал Италию.

18 марта зафиксировано 2 случая - по одному в Киевской и Донецкой областях, а с 19 марта количество инфицированных резко возросло: 5 в Черновцах, 2 в Днепропетровской области, и по одному новому случаю в Киеве, Житомире и Ивано-Франковской области. 20 марта к ним прибавилось еще 10 случаев в Черновицкой области, и по 1 случаю в Ивано-Франковской, Харьковской областях и городе Львов. На 23 марта наибольшее количество случаев зафиксировано в Киеве – 29.

Таким образом, источником инфекции в Украине стали граждане, вернувшиеся из Европы. Поскольку у большинства из них не было симптомов коронавируса, их социальные контакты не были ограничены, что послужило дальнейшему распространению вируса внутри страны. 19 марта заместитель министра здравоохранения Виктор Ляшко [заявил](#), что в Украине началось внутреннее инфицирование коронавирусом.

Социальные группы, пострадавшие от инфекции

По состоянию на утро 23 марта в Украине [зафиксировано](#) 3 летальных случая. Первый в Житомирской области, где скончалась 71-летняя женщина, которая ранее вернулась из Польши. Второй в Черновицкой области (33 летняя женщина). Третий в Ивано-Франковской области (56 летняя женщина). Среди заболевших есть как пожилые люди (64-71 год), так и представители средней возрастной категории (от 18-ти до 44 лет), а также дети (1 год и 10 месяцев, 6 месяцев). Более детальной информации о социальных характеристиках, заболевших на сегодняшний день нет.

Антикризисная политика правительство в борьбе с инфекцией

17 марта на внеочередном заседании парламент [принял](#) закон № [3219](#) (О предупреждении возникновения и распространения коронавируса). На следующий день закон подписал президент, и он вступил в силу. Закон в частности предусматривает:

- упрощение процедуры закупок товаров, работ и услуг, необходимых для борьбы с COVID-19. Так, в Министерстве здравоохранения формируется независимая структура для закупок лекарств за средства государственного бюджета. До 31 декабря 2022 эта организация сможет напрямую (без посредников) и без уплаты НДС закупать лекарства в отечественных и иностранных поставщиков.

- повышение оплаты труда медицинских сотрудников. Медикам, которые заняты на работах по ликвидации заболевания, установлена надбавка в размере до 200% заработной платы;
- бесперебойное предоставления жилищно-коммунальных услуг, а также касающиеся условий оплаты на предоставленные услуги. На период карантина (с 18 марта по 3 апреля 2020 года) запрещено начислять штрафы и пени за неуплату жилищно-коммунальных услуг, а также запрещается останавливать предоставления жилищно-коммунальных услуг в случае их неоплаты или оплаты в неполном объеме. Запрещено принудительное выселение граждан за неуплату жилищно-коммунальных услуг;
- поддержку налогоплательщиков. В частности, на период с 1 марта по 30 апреля 2020 года налогоплательщики освобождаются от уплаты единого социального взноса (ЕСВ) и непредставления (несвоевременного представления) отчетности об уплате ЕСВ. С 1 марта по 30 апреля физические лица-предприниматели освобождаются от уплаты единого социального взноса (ЕСВ) за себя. При этом этот период засчитывается в страховой стаж для выплаты пенсии, другой государственной помощи, социального страхования.

В вопросе социальной защиты рабочих закон стал на сторону работодателя. По его решению персонал может работать из дома или взять неоплачиваемый отпуск в течение всей продолжительности карантина. Каких либо выплат из государственного фонда социального страхования закон не предусматривает. Если этот пункт не будет изменён, то к 1.5 млн. [безработных](#) (8.4%) может прибавиться ещё от 100 до 300 тыс. граждан, находящихся в вынужденных отпусках. Таким образом, скрытая безработица оставляет этих людей один на один со своими проблемами.

Что касается сотрудничества с другими странами, то Украина ведет переговоры с представителями Европейского союза о помощи со стороны Европейского центра предупреждения и контроля заболеваний, а также другими странами о поставках медицинского оборудования. Так из Китая ожидается 10 млн. экспресс-тестов, 10 аппаратов штучной вентиляции легких, маски и респираторы для защиты врачей и полицейских.

Политика по сдерживанию распространения вируса: запреты и ограничения

12 марта правительство [ввело](#) карантин на всей территории страны. Предварительно до 3 апреля будут закрыты все учебные заведения, запрещены массовые мероприятия, закрыто авиасообщение с некоторыми странами, а также закрыта большая часть контрольно-пропускных пунктов на границе (170 из 219).

Совет национальной безопасности и обороны принял [решение](#) о том, что с 16 марта въезд иностранцев на территорию Украины запрещен, а с 17 марта закрыты пункты пропуска через государственную границу Украины для авиационного, железнодорожного и автобусного сообщения.

17 марта Кабинет Министров Украины принял [постановление](#) об остановке железнодорожного, авиа- и автобусного сообщения, а также работы метро в Киеве, Харькове и Днепре. В частности с 18 марта по 3 апреля **запрещено**:

- регулярные и нерегулярные перевозки пассажиров автомобильным транспортом в пригородном, междугородном и межобластном сообщении на всей территории страны;
- перевозки более 10 пассажиров одновременно в трамваях, троллейбусах и автомобильном транспорте, в автобусах, выполняющих регулярные пассажирские перевозки на городских маршрутах.
- перевозку пассажиров железнодорожным транспортом во всех видах внутренних сообщений (пригородном, городском, региональном и дальнем).

С 17 марта в Украине запрещено проведение всех массовых (культурных, развлекательных, спортивных, социальных, религиозных, рекламных и других) мероприятий, в которых принимает участие более 10 человек. Разрешено только меры, необходимые для обеспечения работы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Запрещена работа заведений общественного питания (рестораны, кафе), торгово-развлекательных центров, других учреждений развлекательной деятельности, фитнес-центров и т.д. При этом, разрешено предоставлять услуги по общественному питанию с применением адресной доставки заказа при условии обеспечения соответствующего персонала средствами индивидуальной защиты. Банковская и страховая деятельность, а также торговля продуктами питания, топливом, средствами гигиены, лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения не ограничивается.

Министерству здравоохранения поручено подготовить и перепрофилировать медицинские учреждения для приема и лечения инфицированных больных в тяжелых состояниях, а также приостановить плановую госпитализацию и плановые операции, кроме неотложных и срочных.

Верховная рада ввела административную и криминальную ответственность за нарушение условий карантина. Так, за нарушение карантина предусмотрен [штраф](#) в размере от 17 до 34 тысяч гривен для граждан и от 34 до 170 тысяч гривен для

чиновников. Также предусмотрена криминальная ответственность за “нарушение санитарных правил и норм по предотвращению инфекционных заболеваний и массовых отравлений”, предусматривающая [санкции](#) от 17-ти до 51-ой тысячи гривен штрафа или ограничение свободы до 3 лет. В особо тяжких случаях - лишение свободы от 3-х до 8 лет. Тем не менее, полиция неоднократно сообщала о фактах нарушениях режима карантина, которые в основном касаются [условий](#) перевозки граждан общественным транспортом (превышающих 10 пассажиров в одном автобусе), а также [работы](#) заведений общественного питания и [торговли](#).

18 марта премьер-министр Украины Денис Шмигаль [заявил](#) о необходимости подготовки законопроекта, который позволит осуществлять передачу полномочий по руководству страной, между различными органами власти, дав повод обозревателям [говорить](#) о возможной узурпации власти. По идее представителей Кабмина, закон должен дать возможность президенту лично вводить чрезвычайное положение или принимать другие критические решения в том случае, если парламент не сможет провести заседание. Эти инициативы, нуждаются в правовой оценке Конституционного суда, однако принимая во внимание его политическую лояльность, можно ожидать, что в критической ситуации, суд вряд ли выступит против предложенных инициатив. Исходя из этого, мы предполагаем, что в случае обострения эпидемиологической ситуации, полномочия президента могут быть расширены.

Еще одна инициатива правительства - введение режима чрезвычайной ситуации по всей стране. По [словам](#) заместителя министра здравоохранения Украины Виктора Ляшко, в правительстве обсуждается этот сценарий, в первую очередь для использования частных клиники для нужд государства. По состоянию на 23 марта, режим чрезвычайной ситуации введен в восьми областях и городе Киеве.

Готовность медицинской отрасли и персонала

По [словам](#) заместителя министра здравоохранения и главного санэпидемиолога Украины Виктора Ляшко подготовка к эпидемии коронавируса началась в начале февраля 2020 года. 3 февраля Кабмин [утвердил](#) Национальный план по противодействию коронавирусной инфекции на территории Украины. В частности, был создан Оперативный штаб для противодействия распространению коронавирусной инфекции, а также утверждены [рекомендации](#) по действиям при обнаружении коронавирусной инфекции для медицинского персонала.

Минздрав разработал механизм противостояния распространению коронавируса в Украине. Так, во всех регионах страны определены 2 медицинские учреждения, а

также персонал, который в первую очередь будет использован в случае обнаружения людей с коронавирусной инфекцией. 28 февраля в этих больницах были организованы учения для персонала в случае фиксации коронавируса. В учениях приняли участие медики, спасатели, представители полиции и органов местной власти.

Во время подготовительных мероприятий Минздрав выявил серьезные проблемы с обеспечением медицинского персонала средствами индивидуальной защиты. Главная причина – недофинансирование коммунальных медицинских учреждений, которые находятся на балансе местных органов власти. Кроме того, правительство ограничило экспорт медицинских средств индивидуальной защиты. Этот шаг, по-видимому, стал ответом на волну негодования в социальных сетях, появившуюся после информации о [продаже](#) в Испанию защитных масок из Украины.

По информации мониторингового [ресурса](#), Минздрава Украины, на 22 марта, количество медицинских учреждений, готовых принимать больных коронавирусом – 170, приспособленных для этого мест в больницах – 5517, инфекционных боксов – 2,5 тысячи, а аппаратов искусственной вентиляции легких 1048. Принимая во внимание скорость распространения эпидемии в европейских странах, очевидно, что такого количества мест недостаточно для эффективного противостояния вирусу. Однако данные мониторинга указывают на позитивную динамику.

Тестирование на COVID-19

По информации Coronavirus Testing – Source [Data](#) на 20 марта в Украине было выполнено 316 тестов, по-видимому, наименьшее количество в мире. Дело в том, что до 23 марта глубокое тестирование (методом ПЦР – polymerase chain reaction rRT-PCR) проводила лишь одна лаборатория в Киеве. По словам В.Ляшко кроме Киева лабораторные (ПЦР) тест-системы установлены в [11 областях](#), но там не хватало реагентов для проведения ПЦР тестов. Еще одна проблема – тестируют лишь больных, которые уже попали в больницы с соответствующими симптомами, и в случае положительного результата – пытаются изолировать ближайшее окружение и контактных лиц таких больных. Чтобы снизить нагрузку на государственные учреждения правительство разрешило использовать для тестирования COVID-19 лаборатории частных клиник.

Процедура состоит в следующем: если у пациента заподозрили болезнь, его на специальной "скорой" везут в больницу. Далее проводят первый анализ, чтобы исключить все известные виды острых респираторных инфекций. Если их не

находят, материалы передают в областную лабораторию. Если и там не находят известные вирусы, анализ везут в Киев. В таких случаях тесты проводят бесплатно. В частных лабораториях экспресс-тесты стоят от 800 до 1.600 грн. (28 - 54 евро).

По [словам](#) В. Ляшко, по состоянию на 19 марта, в государственные медицинские учреждения в общей сложности поступило около 40 тысяч экспресс-тестов. Однако мэры крупных городов – Киева, Львова, Одессы и Днепра, неоднократно [заявляли](#), что по состоянию на 20 марта, в больницы этих городов экспресс-тесты еще не доставлены. Это свидетельствует о том, что заявления центральных органов власти не всегда соответствуют действительности, а их коммуникация с местными администрациями носит формальный характер. По сообщениям СМИ 23 марта в Украину из Китая прибыло 250 тыс. экспресс-тестов, неуказанное количество ПЦР тестов и другое медицинское оборудование. На этой неделе ожидается еще несколько партий медицинских грузов из Китая.

Продовольственное обеспечение

По состоянию на 23 марта проблем с поставками продовольствия или дефицитом товаров первой необходимости нет. Правительство заявляет, что не допустит спекуляций на рынке продовольственных товаров, однако цены на некоторые продукты уже немного увеличились. На данный момент панических настроений или массовой скупки продовольственных товаров в стране не наблюдается.

Влияние ограничений

Ограничения относительно запрета работы метрополитена в Киеве, Харькове и Днепре создало существенные трудности для передвижения граждан. В первый день после остановки метро в Киеве произошел транспортный [коллапс](#): количество наземного транспорта оказалось недостаточным для перевозки не то что десяти, а вообще пассажиров. В некоторых областных центрах частные перевозчики также ограничили количество маршрутов, что привело к массовым скоплениям граждан на остановках общественного транспорта. Правительство планируют увеличить количество единиц транспорта для решения этих проблем, но не факт, что вопрос будет решён.

С 23 марта в Киеве остановлено движение всего общественного транспорта, что может усугубить [проблемы](#) с передвижением медицинского персонала. К примеру, в Киеве, за пределами города проживает около [половины](#) всех медсестер, работающих в медицинских учреждениях. Для решения этой проблемы 19 марта

министр здравоохранения Илья Емец призвал транспортные компании разработать схему доставки медицинских работников к больницам на время карантина. В некоторых городах частные службы такси [согласились](#) бесплатно доставлять медицинских работников к месту их работы.

Экономические последствия карантина и реакция правительства

Экономические последствия распространения коронавируса ощутимы уже сегодня, и, очевидно, они станут серьезным вызовом для страны в целом. Украинские еврооблигации продолжают [снижаться](#) в цене, так как в условиях, в которых находятся мировые финансовые рынки, интерес к рискованным странам уменьшается. Так цены на украинские варранты еще в середине февраля достигали, по данным Bloomberg, 109% от условного номинала, а уже в середине марта за них давали только 65%, так как замедление экономики может создать предпосылки к тому, что в 2022 году по ним выплат не будет.

На протяжении двух недель стоимость гривны относительно американского доллара снизилась на 3,5 % несмотря на то, что Национальный банк пытался сбить панику. Возросший спрос на валюту, вызван негативными [ожиданиями](#) населения. Так, за последнюю неделю украинцы купили \$2.1 млрд, из которых \$1.7 млрд купил бизнес, преимущественно для оплаты внешнеэкономических контрактов. Если ситуация на мировых рынках будет ухудшаться и дальше, то курс доллара к гривне, по [прогнозам](#) аналитиков, может вырасти до 30 гривен.

При этом в 2020 году Украина [обязана](#) вернуть около 13 млрд долларов кредитных обязательств, что в условиях снижения спроса на экспортные товары украинских производителей может оказаться большой проблемой для правительства. Чтобы смягчить последствия кризиса 16 марта Зеленский предложил украинским бизнесменам и олигархам помочь государству создать денежный фонд в объеме 12-13 миллиардов гривен. На встрече [присутствовали](#) - Ринат Ахметов, Игорь Коломойский, а также владелец холдинга "DCH" Александр Ярославский и основатель холдинга Кернел Групп Андрей Веревский. Как позже [сообщила](#) пресс-служба Офиса президента, "бизнесмены согласились с предложениями президента и пообещали оказать всю необходимую помощь государству в осуществлении превентивных мер по противодействию распространению коронавируса".

17 марта Верховная Рада приняла законопроект №[3220](#), который призван защитить бизнес, а также создать дополнительные стимулы в условиях существующих ограничений. В частности, закон предусматривает следующее:

- с 1-го марта по 30-е апреля предприниматели освобождаются от уплаты налогов на землю и недвижимость, единого социального взноса (ЕСВ), а также освобождаются от штрафов и пени за просрочку выплат по потребительским кредитам;
- с 1-го марта по 31-е мая 2020 года не действуют штрафы за нарушение налогового законодательства;
- с 18-го марта вводится мораторий на проведение документальных и фактических проверок бизнеса. Проверки, которые были начаты до 18 марта 2020 года и до сих пор не закончены, временно останавливаются;
- до 1-го июля 2020 года продлевается срок представления годовой декларации об имуществе и доходах;
- до 1-го апреля 2021 откладывается введение обязательного использования регистратора расчетных операций (РРО) для всех плательщиков единого налога второй - четвертой групп;
- введение электронных кассовых аппаратов откладывается до 1 августа 2020 года, расширение их применения для отдельных видов деятельности - до 1 января 2021 года.

Одобрённые парламентом меры частично совпадают с рекомендациями бизнеса, что несомненно смягчит его потери, однако, от них пострадают местные бюджеты и пенсионный фонд, а в конечном счете и государственный бюджет. К примеру, по предварительным расчетам Ассоциации городов Украины, сумма потерь местных бюджетов по налогам на недвижимость и землю составит не менее 6,3 миллиарда гривен. Льготы по уплате единого взноса могут привести к сокращению доходов пенсионного фонда. Недостаток придется покрывать средствами из госбюджета.

Очередной транш МВФ (от 5 до 10 млрд.) может изменить ожидания и поддержать экономику, но для этого необходимо принять два закона: закон о рынке земли и закон о запрете реприватизации банков, направленный прежде всего, против возвращения Приватбанка И. Коломойскому). Оба законопроекта находятся в парламенте и в ближайшее время могут быть приняты. Законопроект о запрете реприватизации является компромиссным и предусматривает, что в случае признания банка неплатежеспособным его собственники имеют право требовать возмещения через суд, для расчета которого будут привлекаться аудиторы.

На данный момент сложно объективно оценить последствия экономического спада в Украине, поскольку они во многом будут зависеть от поведения правительства в сложившейся ситуации. По [предварительным](#) оценкам ВВП Украины в 2020 году может сократиться от 1,5 до 4%, если карантин будет остановлен в мае. Если же карантин будет продлен до июня-июля, то падение будет ещё больше.

Таким образом:

- введение карантина, а также режима чрезвычайной ситуации в Киеве и восьми областях замедлит распространение вируса;
- однако Украина нуждается в оборудовании и реагентах для проведения глубоких (ПЦР) тестов, а также в средствах индивидуальной защиты врачей. Недостаток этих средств может сгладить эффект карантина, а недостаточное количество аппаратов штучной вентиляции лёгких увеличить летальность инфекции.
- в целом население с пониманием относится к ограничениям, вызванным введением карантина. Острые проблемы существуют в вопросе транспортного сообщения в Киеве и других больших городах;
- экономические потери могут составить от 1.5 до 4% ВВП. Предоставление МФВ очередного займа, может смягчить ситуацию.
- совпадение пандемии и глобальной рецессии может повлечь за собой значительные социальные и политические последствия в Украине, которые на этот момент предвидеть невозможно.