

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №19, 2020 (№202)¹

Коронавирус в Британии

Елена Владимировна Ананьева

кандидат философских наук, руководитель Центра британских исследований, ведущий научный сотрудник Отдела страновых исследований Института Европы РАН

***Аннотация.** Правительство Британии в рамках борьбы с пандемией коронавируса первоначально придерживалось концепции «коллективного иммунитета». Однако в середине апреля, когда стало известно, что официальная статистика заболеваемости сильно занижена, а последствия для экономики серьезны, оно активизировало свою деятельность. Состояние системы здравоохранения стало вопросом национальной безопасности. Тем не менее, Лондон не намерен принимать участие в совместных с ЕС мерах по борьбе с коронавирусной инфекцией и продлевать переговоры с Брюсселем о будущих отношениях.*

***Ключевые слова:** пандемия коронавируса, Британия, Б. Джонсон, экономика, статистика, ЕС.*

Меры Британии по противодействию пандемии коронавируса прошли несколько фаз. 24 января состоялось первое заседание межведомственного Комитета по чрезвычайным ситуациям (COBRA), после которого официальные лица заявили, что риск для населения остается низким, а страна подготовлена к любому новому заболеванию. Премьер-министр Б. Джонсон пропустил 5 заседаний комитета, впервые возглавив его лишь 2 марта, а уже 12 марта выступил с заявлением, отметив, что болезнь вызвала

¹ DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics192020>

«худший кризис в здравоохранении страны за поколение» и «многие семьи потеряют своих близких до срока»². Правительство перешло от стадии «сдерживания» («contain») к стадии «отсрочки» («delay») инфекции, когда количество летальных исходов составило 12 человек, а количество зараженных поднялось до 590 человек.

Главный советник правительства по науке сэр П. Волланс полагал, что инфицированных гораздо больше (до 10 тыс. человек), а развитие ситуации в Британии на четыре недели отстает от положения в Италии (свыше 1 тыс. смертей). По словам Главного советника правительства по медицине К. Витти, худший сценарий для страны представлял собой заражение 80% населения при летальности в 1%, или свыше 500 тыс. смертей, но вводить социальное дистанцирование, по его мнению, было преждевременно³. Оба эксперта исходили из того, что пандемия в стране достигнет пика лишь через 3 месяца. Власти не ввели режим самоизоляции: школы не закрыли, собрания не запретили, лицам старше 70 лет лишь рекомендовали не отправляться в круизы, а школьникам – за границу; тесты на дому не проводили – только для пациентов в больницах (не отслеживая их контакты). Цель правительства заключалась в том, чтобы снизить нагрузку на систему здравоохранения и не допустить, чтобы ущерб (например, от закрытия школ) превысил пользу от ужесточения мер. Британия оставила границы открытыми.

Концепцию популяционного («herd») иммунитета впервые упомянул Волланс 13 марта. Однако уже два дня спустя министр здравоохранения М. Хенкок оправдывался: это – не стратегия кабинета, а лишь научная гипотеза о естественном следствии эпидемии; приоритет властей – спасение жизней. Министр признал, что его обещание довести количество тестов до 100 тыс. в день к концу апреля не касалось проверок на антитела, которые позволили бы выявить лиц, обладающих иммунитетом к инфекции.

16 марта правительство, отметив, что Британия сократила «отставание» от Италии до 3 недель, ужесточило режим исходя из неблагоприятного прогноза Имперского колледжа Лондона, где количество возможных жертв пандемии оценивалось в 260 тыс. человек⁴. Однако возникла дилемма: стремление предотвратить рост численности зараженных препятствует выработке популяционного иммунитета, и отмена карантинных мер приведет к новому всплеску заражений, а появление вакцины возможно лишь через 18 месяцев (с 23 апреля Оксфордский университет начал ее испытания на людях).

Лишь 23 марта премьер-министр обратился к нации, вводя режим самоизоляции и полностью запретив публичные мероприятия⁵ (насчитывалось уже 335 жертв и свыше

² PM statement on coronavirus: 12 March 2020. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-coronavirus-12-march-2020> (дата обращения: 20.04.2020).

³ Johnson: many more people will lose loved ones to coronavirus. The Guardian. 12.03.2020.

⁴ Imperial College COVID-19 Response Team. 16 March 2020. Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand. URL: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf> (дата обращения: 20.04.2020).

⁵ PM address to the nation on coronavirus: 23 March 2020. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-address-to-the-nation-on-coronavirus-23-march-2020> (дата обращения: 20.04.2020).

11 тыс. пациентов в больницах⁶). Правительство коренным образом изменило подход к тестированию, призвав в помощь государственным лабораториям академические и медицинские исследовательские институты, а также частный сектор, хотя те предлагали свои услуги ранее.

Однако меры запоздали, и в середине апреля разразился скандал, когда стало известно, что министерство здравоохранения ведет учет лишь данных, поступающих от больниц, оставляя без внимания статистику по инфицированным и умершим на дому, в домах инвалидов и престарелых (свыше 400 тыс. постояльцев). С более полной информацией выступило Бюро национальной статистики, и выяснилось, что расхождение в сведениях достигает 50%⁷, позже снизившись до 15%. Проблема заключается в том, что в муниципальных органах оформление свидетельств о смерти запаздывает, как и учет инфицированных вне больниц (данные поступают с 5-ти дневным опозданием)⁸.

Сам Б. Джонсон, заразившись коронавирусом, с 27 марта находился на самоизоляции, а 5 апреля был госпитализирован. На 21 апреля премьер-министр еще не вернулся к исполнению своих обязанностей. В Британии с ее неписаной конституцией оказалось, что преемственность власти юридически не закреплена. Полномочия главы кабинета Джонсон передал Д. Раабу, Первому министру (First Secretary of State, по сути заместителю премьера) и министру иностранных дел. Было решено, что в случае недееспособности Д. Рааба заменит канцлер казначейства Р. Сунак. Подобные прецеденты в истории страны редки, и в основном члены кабинета выбирали временно исполняющего обязанности премьера до избрания нового лидера правящей партии⁹.

Статистика по Британии по состоянию на 21-22.04.2020: подтвержденных случаев заболеваний – свыше 133 тыс., смертей – свыше 18 тыс. По этим показателям Британия вошла в первую пятерку стран мира¹⁰. Высокая доля жертв во многом обусловлена

⁶ Данные о количестве смертей включают в статистику на день регистрации, а не день смерти; лабораторно подтвержденные случаи заражения – на дату первого теста, то есть с запозданием на 5 дней (полными можно считать данные за дни, предшествующие последним 5 дням). URL: <https://coronavirus.data.gov.uk/>; <https://coronavirus.data.gov.uk/about> (дата обращения: 20.04.2020).

⁷ Lay K. Coronavirus death toll is 50 per cent higher than government figures. The Times. 14.04.2020.

⁸ Office for National Statistics. Coronavirus (COVID-19). Latest data and analysis on coronavirus (COVID-19) in the UK and its effect on the economy and society. URL: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/conditionsanddiseases>; Office for National Statistics. Coronavirus (COVID-19) roundup. URL: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/conditionsanddiseases/articles/coronaviruscovid19roundup/2020-03-26> (дата обращения: 17.04.2020).

⁹ В отсутствие в Британии писаной конституции, многие вопросы решаются на основе политических традиций и конституционных соглашений. Лишь в 2010 г. было составлено «Руководство для кабинета министров» - свод основных процедурных установлений для государственных органов. Однако в нем не содержатся инструкции на случай недееспособности премьера. The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf (дата обращения: 15.04.2020).

¹⁰ Number of coronavirus (COVID-19) cases and risk in the UK. URL: <https://www.gov.uk/guidance/coronavirus-covid-19-information-for-the-public>. 22.04.2020; WHO. Coronavirus (COVID-19). URL: <https://who.sprinklr.com/> (дата обращения: 22.04.2020).

системными недостатками британского здравоохранения¹¹. Последняя инспекция готовности Национальной службы здравоохранения (НСЗ) к пандемии состоялась в 2016 г, с выводом о ее неизбежном коллапсе, в т.ч. из-за низкой обеспеченности оборудованием и индивидуальными средствами защиты. Распределение фондов в НСЗ – политический вопрос, который в последние 10 лет находился в ведении правящей Консервативной партии (проводившей политику «жесткой экономии» и финансировавшей подготовку к брекзиту), а также руководства службы, с решением которого они не справились, вызвав серьезную критику в обществе¹².

Экономические последствия пандемии

Управление бюджетной ответственности (УБО)¹³ считает, что при карантине длительностью 3 месяца ВВП во втором квартале 2020 г. сократится на 35%, а безработица увеличится на 2 млн человек (до 10%). ВВП поднимется на 25% в третьем и 20% в четвертом квартале 2020 г., но по итогам года в целом снизится на 13%. Дефицит бюджета возрастет до 237 млрд ф.ст., или до 14% ВВП в 2020/2021 финансовом году, став крупнейшим за послевоенное время. Государственный долг Британии превысит 100% ВВП, но будет снижаться по мере восстановления экономики¹⁴. Прогноз намного превышает потери кризиса 2007-2008 гг., но зависит от длительности карантинных мер.

Первый пакет помощи государства экономике (11 марта) в 12 млрд ф.ст. был предназначен для нужд НСЗ, финансирования налоговых каникул для предприятий розничной торговли, гостиничного и досугового бизнеса, самозанятых и оплаты больничных листов сотрудников малого бизнеса¹⁵. В УБО, сравнив ситуацию с военной, сочли меры казначейства недостаточными и запоздалыми для бизнеса, способными вызвать лишь дальнейшее ухудшение состояния государственных финансов¹⁶.

¹¹ Так, на 100 тыс. человек в Британии приходится 2,7 больничных коек; 2,6 врачей; коек в реанимации – 6,6, (во Франции – 11,6; в США – 34,7; ФРГ – 29,2). В Британии на 1 млн чел. 7,2 аппаратов МРТ (в Германии – 34,7 единиц, в среднем по ЕС – 15,4). Аппараты КТ в Британии – 9,5 единиц на 1 млн чел., в Германии – 35, в среднем по ЕС – 21,4; лишь 5 тыс. аппаратов ИВЛ, что в подушевом исчислении – одно из самых низких в Европе, и правительство привлекло к их производству автомобилестроителей и военных. См.: Booth W. U.K. resists coronavirus lockdowns, goes its own way on response. The Washington Post. 17.03.2020.

¹² Black A. Getting it done the Covid way. URL: <https://fedtrust.co.uk/getting-it-done-the-covid-way/> (дата обращения 31.03.2020); см. также например, Alves C., Sial F. COVID-19: how the UK's economic model contributes towards a mismanagement of the crisis. URL: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/covid-19-and-economic-models/> (дата обращения: 30.03.2020)

¹³ Независимый официальный орган при казначействе дает оценки экономических и фискальных мер правительства и составляет прогнозы на их основе.

¹⁴ Office for Budget Responsibility. Coronavirus reference scenario. URL: <https://obr.uk/coronavirus-reference-scenario/> (дата обращения: 14.04.2020).

¹⁵ Budget Speech 2020. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/budget-speech-2020> (дата обращения: 12.03.2020).

¹⁶ Treasury Committee. Oral evidence: Spring Budget 2020, HC 214 . 17.03.2020. URL: <file:///C:/Users/6145~1/AppData/Local/Temp/TC%2017.03.20.html> (дата обращения: 18.04.2020).

Позднее министерство финансов предоставило новые пакеты помощи: государственные субсидии и гарантии под займы для бизнеса на общую сумму в 330 млрд ф.ст. (эквивалентные 15% ВВП), 30 млрд ф.ст. дополнительной поддержки государственному сектору, а также лицам и предприятиям, испытывающим финансовые трудности в связи с коронавирусом, 5 млрд ф.ст. для НСЗ и местных органов власти; 750 млн ф.ст. – на поддержку благотворительных фондов, 1,25 млрд ф.ст. – инновационным компаниям, пострадавшим от пандемии; программу сохранения рабочих мест (субсидирование до 80% зарплаты работника, или не более 2,5 тыс. ф.ст. в месяц). Правительство намерено расширять программу финансовой помощи компаниям¹⁷. Банк Англии снизил учетную ставку с 0,75 до 0,25%. Однако даже консервативная «The Times» выступила с резкой критикой правительства за просчеты на начальном этапе пандемии, справедливо полагая, что последствия пандемии усилят социальное расслоение в обществе как между имущими и неимущими, так и между этническими группами, причем на долгосрочную перспективу. По её мнению, неизбежно последует официальное расследование действий, вернее, бездействия правительства¹⁸.

Внешнеполитические аспекты

Соединенное Королевство не присоединилось к программе ЕС по оптовой закупке средств индивидуальной защиты, хотя на середину апреля их имела лишь половина медиков¹⁹, сославшись на отсутствие приглашения из Брюсселя, а по признанию одного из чиновников – по политическим соображениям. На 22 апреля правительство не определило аналогичную позицию по медицинскому оборудованию²⁰.

Исполнительный директор МВФ Кристилина Георгиева (бывший заместитель председателя Европейской комиссии) предложила Соединенному Королевству в интересах самой Британии, ЕС и всего мира не отказываться от продления переговоров по брекзиту и, тем самым, не добавлять неопределенности в условиях пандемии. Она указала, что выход без сделки обойдется британской экономике в 5% ВВП, а Лондон и Брюссель перейдут на правила ВТО, что приведет к введению значительных налогов и

¹⁷ HM Treasury. How to access government financial support if you or your business has been affected by COVID-19. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/878995/Covid-19_fact_sheet.pdf. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury>; Financial support for businesses during coronavirus (COVID-19). URL: <https://www.gov.uk/government/collections/financial-support-for-businesses-during-coronavirus-covid-19> (дата обращения: 21.04.2020).

¹⁸ Coronavirus reawakens the class conflict lurking in Britain's bloodstream. The Times. 14.04.2020; Calvert J., Arbuthnott G., and Leake J. Coronavirus: 38 days when Britain sleepwalked into disaster. The Sunday Times. 19.04.2020.

¹⁹ Cooper K. PPE supply remains low. URL: <https://www.bma.org.uk/news-and-opinion/ppe-supply-remains-low>. (дата обращения: 19.04.2020).

²⁰ Booth R. UK missed three chances to join EU scheme to bulk-buy PPE. The Guardian. 13.04.2020; Бабынина Л.О. "Коронавирус: что может сделать и делает Европейский союз". Аналитическая записка №12, 2020 (№195). URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an195.pdf> (дата обращения: 10.04.2020).

тарифов с 1 января 2021 г. Георгиева также похвалила министерство финансов и Банк Англии за своевременные меры по противодействию экономическому кризису²¹.

Однако на Даунинг-Стрит, 10 парировали: пролонгация переговоров продлит неопределенность для бизнеса и отложит суверенный контроль над границами страны; Британия преодолет последствия пандемии легче вне ЕС, чем в его составе, нуждаясь в гибкости законодательства и экономических мер²². К тому же, СМИ отмечали, что Евросоюз желает получить обещанный взнос в 39 млрд ф.ст. от Британии в 2020 г.²³ Брекзитеры опасаются, что Брюссель, призвав разработать новый «план Маршалла» для восстановления экономики стран-членов ЕС объемом в сотни млрд евро, направит на него взнос Британии за 2021 г., если переходный период продлится.

Выводы

Правительство Великобритании запоздало приняло меры по борьбе с коронавирусной инфекцией. Система здравоохранения оказалась не готова к пандемии, а статистика не отражала реального положения. Кабинет министров был подвергнут справедливой критике, не исключено официальное расследование его бездействия на начальном этапе пандемии.

Нетрудоспособность Б. Джонсона выявила отсутствие законодательной процедуры преемственности власти. Очевидно, передача полномочий премьер-министра его заместителю и от него канцлеру казначейства станет прецедентом.

Вопреки доминирующей в Консервативной партии концепции *laissez-faire*, роль государства как института объективно возросла, поскольку только оно обладает возможностями (какими бы они ни были) борьбы с пандемией, ставшей вопросом национальной безопасности. Кризис покажет, как на общенациональном и на региональном уровне государство охраняет здоровье населения, содействует решению социальных проблем и преодолению спада в экономике.

Лондон не намерен продлевать переговоры с ЕС о будущих отношениях и, более того, считает, что успешнее справится с пандемией в стране, не будучи связанным коллективными обязательствами.

Анализ мер британского правительства и их социально-экономических, общественно-политических последствий представляет интерес для профильных российских министерств и ведомств.

Abstract. *The UK government initially adhering to the herd immunity concept later was drawn to the concept of self-isolation taking measures belatedly. In April it was revealed that official statistics were understated and the impact on economy was severe. The state of NHS becomes an issue of national*

²¹ Islam F. MF head calls for Brexit trade talk extension <https://www.bbc.com/news/business-52304821> (дата обращения: 16.04.2020).

²² Lister S. Boris Johnson hits back: EU told there'll be NO extension as Britain gets tough on Brexit. The Express. 17.04.2020.

²³ Barnes J. EU already making plans to use UK taxpayers' cash to fund Brussels coronavirus recovery. The Express. 16.04.2020.

security. Still the UK is not going to prolong talks with the EU on future relations and engage in joint EU measures to counter the COVID-19 pandemic.

Key words: *COVID-19, UK, PM Johnson, statistics, EU, economy, NHS.*

Дата выпуска: 23 апреля 2020 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics