



DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.5.13>

UDC 32.019.5+327.8/351/354
LBC 60.82/60.84+66.2.4.8

Submitted: 29.06.2021
Accepted: 08.09.2021

COVID-19 COUNTRY STRATEGIES COUNTERACTION: A SYSTEM ANALYSIS EXPERIENCE

Marian A. Abisheva

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan,
Nur-Sultan, Kazakhstan

Taissiya V. Marmontova

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan,
Nur-Sultan, Kazakhstan

Raushan T. Dulambayeva

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan,
Kazakhstan

Bauyrzhan Baglay

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan,
Nur-Sultan, Kazakhstan

Abstract. *Introduction.* The article discusses the features of the regulation of counteraction measures in the initial period of the pandemic. When choosing the object of the study, the authors proceeded from the assumption that the effectiveness of responding to COVID-19 threats is related to the capabilities of public administration systems to be adaptive and respond promptly to changes in the situation. The authors focused on studying the process of adaptation of management systems to a new type of threat, for this purpose the situation in countries with maximum and minimum mortality rates was studied. *Methods and materials.* The methodology is based on the use of the Evidence-based policy principle, implemented through desk research and event analysis. The chosen methodology made it possible to identify a number of typical response strategies based on attempts of “suppression and deterrence”, “mitigation and struggle”, “support and assistance”, expressed in lockdowns of varying degrees of severity. *Analysis.* Typical measures in the political sphere include the creation of government crisis response headquarters and the development of national plans to combat the epidemic. Most of the damage received by States during the COVID-19 pandemic is due to underestimation of the situation and risks of biological safety, lack of experience in responding. *Results.* Conclusions were drawn about the economic and political consequences of the implementation of state strategies, their impact on national security. In particular, it was noted that administrative measures (China) give a quick effect with great complexity of implementation, but most states prefer to balance between the necessary restrictions and maintaining the viability of economies. As a result, the final conclusion was made that the practice of crisis management should become an integral part of government responses to shocks in the future.

Key words: public administration, COVID-19, state of emergency, state support, social regulation, quarantine, security.

Citation. Abisheva M.A., Marmontova T.V., Dulambayeva R.T., Baglay B. COVID-19 Country Strategies Counteraction: A System Analysis Experience. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4. Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya* [Science Journal of Volgograd State University. History. Area Studies. International Relations], 2021, vol. 26, no. 5, pp. 167-179. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.5.13>

**СТРАНОВЫЕ СТРАТЕГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ COVID-19:
ОПЫТ СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА****Мариан Асаровна Абишева**Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан,
г. Нур-Султан, Казахстан**Тансия Викторовна Мармونتова**Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан,
г. Нур-Султан, Казахстан**Раушан Тлегеновна Дуламбаева**Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан,
г. Нур-Султан, Казахстан**Бауыржан Баглай**Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан,
г. Нур-Султан, Казахстан

Аннотация. *Введение.* В статье рассматриваются особенности регулирования мер противодействия в начальный период пандемии. Авторы сосредоточились на изучении процесса адаптации управленческих систем к угрозе нового типа. *Методы и материалы.* В основе методологии лежит использование принципа Evidence-based policy, реализованного через кабинетное исследование и ивент-анализ. *Анализ.* К числу типичных мер в политической сфере стоит отнести создание правительственных штабов кризисного реагирования и выработку национальных планов борьбы с эпидемией. Большая часть ущерба, полученного государствами в период пандемии COVID-19, связана с недооценкой ситуации и рисков биологической безопасности, отсутствием опыта реагирования. *Результаты.* Были сделаны выводы об экономических и политических последствиях реализации государственных стратегий, об их влиянии на национальную безопасность. Практика кризисного регулирования должна стать неотъемлемой частью государственных мер реагирования на потрясения в будущем. *Вклад авторов.* М.А. Абишева – заключение о типах страновых стратегий в процессе противодействия COVID-19. Т.В. Мармونتова – подготовка структуры статьи, методология и анализ литературы. Р.Т. Дуламбаева – подготовка рекомендаций по поводу адаптивного потенциала управления в процессе антикризисного менеджмента. Б. Баглай – сбор материала, проведение сравнительного анализа.

Ключевые слова: государственное управление, COVID-19, чрезвычайное положение, государственная поддержка, социальное регулирование, карантин, безопасность.

Цитирование. Абишева М. А., Мармونتова Т. В., Дуламбаева Р. Т., Баглай Б. Становые стратегии противодействия COVID-19: опыт системного анализа // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4, История. Регионоведение. Международные отношения. – 2021. – Т. 26, № 5. – С. 167–179. – DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.5.13>

Введение. COVID-19 стал серьезным вызовом для современного мира. По состоянию на 20 июня 2021 г. число умерших в мире от COVID-19 превысило 3,8 млн человек, практически нет стран, которые не пострадали от пандемии [20]. Мир в период пандемии – это мир мгновенных изменений, и потому важно работать над повышением адаптивного потенциала управленческих систем. Управление

на основе данных, применение прогнозных моделей развития ситуации позволят упреждать проблемы, своевременно корректировать меры воздействия. При подготовке статьи использованы данные исследовательского отчета, подготовленного авторами в составе исследовательской группы под руководством М.А. Абишевой, Р.Т. Дуламбаевой по теме «Государственное управление в условиях пан-

демии» в рамках проекта Астанинского хаба государственной службы по поддержке научной школы госуправления (далее – Хаб). С полной версией отчета на трех языках можно ознакомиться на веб-сайте Хаба (см.: [12]). Данная статья публикуется с разрешения Хаба.

Цель работы – сравнительный анализ страновых стратегий противодействия распространению коронавирусной инфекции с учетом их результативности и степени адаптивности управленческих механизмов к новой системной угрозе.

Предмет исследования – реакция правительств ряда государств на раннем этапе (первая волна) противодействия распространению COVID-19.

Анализ стратегий антикризисного реагирования позволит сформировать генерализованную «повестку дня» для правительств в кризисный и посткризисный восстановительный периоды. Для анализа стратегии правительств условно разделены на стратегии масштабного и сфокусированного локдауна.

Методы. Исследование базируется на системном подходе и реализации принципа доказательной политики Evidence-based policy: кабинетное исследование; ивент-анализ событийных рядов по принятым мерам правительства в период пандемии. Был использован ограниченный по времени набор данных, связанных с изучением реакции государств на первую волну пандемии.

Обзор литературы. При росте неопределенности и непредсказуемости внешних условий (пандемия COVID-19) государство вынуждено решать управленческие задачи новыми методами, с привлечением новых сил и зачастую с непредсказуемыми результатами. Так, в рамках изучения данной проблемы осуществляется поиск надежных управленческих решений в условиях пандемии (см., например: [15]), особое внимание уделяется вопросам включения кризисного управления в исследовательские программы [26].

Наработан солидный объем данных по реакции стран на вызовы пандемии: рассмотрен кейс Швеции [29], проведен сравнительный анализ ситуации в странах АСЕАН [19], а также в странах Центральной и Восточной Европы [27]. Анализ стратегий управления показывает, насколько важными факторами управления яв-

ляются создаваемые институциональные условия и системное администрирование [23].

Анализ. Коронавирус можно определить как вызов системного типа, требующий использования комплексных стратегий противодействия. Государство вынуждено балансировать между необходимостью спасения жизней людей и жизнеспособностью основных социальных и политических систем [7].

Для того чтобы иметь возможность адекватной оценки государственной активности, важно использовать устойчивый набор критериев для ее измерения. Единых критериев не существует и на второй год пандемии. С учетом идущих в разных академических центрах исследований приведенный далее набор критериев информативен в плане оценки результативности реагирования.

Boston Consulting Group (см. табл. 1) анализируя процесс развития ситуации выделила три типа управленческих стратегий.

Первая стратегия при кажущейся жесткости дает возможность быстрого подавления инфекции и восстановления, вторая стратегия, построенная на балансе, требует от управленцев умения постоянно адаптировать набор антикризисных мер, третья стратегия требует высокой самодисциплины и сознательности от населения. Реализуются названные стратегии посредством разного уровня локдаунов (см. табл. 2).

Причем при кажущейся комфортности второго варианта чаще власти шли на применение максимально жестких мер реагирования. Важным при выборе той или иной стратегии является набор критериев, который предлагают использовать разработчики индекса оценки степени эффективности управленческих решений (см. табл. 3).

В рамках данного исследования эффективность политики оценивается исходя из первых трех пунктов индекса, исключая вопросы вакцинации, в связи с фактором времени (первая волна COVID-19, до начала официальных кампаний вакцинации).

Стратегия «подавления и сдерживания» в действии. Данный тип стратегий реализовывался в относительно небольшом числе стран. В первые месяцы пандемии успехи таких стран, как Китай, Южная Корея, Тайвань, были очевидны, им удалось достаточно быстро остановить заражение.

Таблица 1. Типология стратегий реагирования управленческих систем

Table 1. Typology of response strategies of management systems

Стратегия	Цель	Предпосылки для восстановления экономики	Условия реализации стратегии
«Подавление и сдерживание»	Быстрое подавление роста числа инфицированных посредством введения ограничительных мер, отслеживание контактов, карантины	Быстрое возобновление экономической активности в изолированном регионе	Быстро вводимый локдаун. Строгий пограничный контроль. Высокие объемы тестирования
«Смягчение и борьба»	Жесткие меры сдерживания для контроля над числом заражений с целью сохранения функционала системы здравоохранения	Последовательное снятие ограничительных мер по мере снижения нагрузки на систему здравоохранения	Контроль работоспособности системы здравоохранения. Тестирование, отслеживание контактов с целью мониторинга. Четкие протоколы безопасности
«Поддержание и помощь»	Отказ от жестких мер, ставка на добровольные самоограничения	Длительный карантин для уязвимых категорий населения	Возможности государства изолировать уязвимые категории населения и поддержать их уровень жизни. Высокий уровень доверия правительству

Примечание. Составлено по: [14].

Таблица 2. Инструменты антикризисного реагирования

Table 2. Crisis response tools

Тип инструментария	Особенности	Страна
Масштабный (максимальный) локдаун	Запрет на передвижение между регионами, городами; запрет на выход из дома; ограничение работы заведений, кроме банков и магазинов; фокусировка на массовое тестирование	Германия, Испания, Италия, Китай, Турция, США
Сфокусированный (среднего уровня) локдаун	Запрет на передвижение вне места изоляции для некоторых социальных групп – инфицированных, с явными симптомами или лиц, контактировавших с инфицированными; запрет работы образовательных и религиозных учреждений; тестирование всей цепочки инфицированных и добровольное тестирование	Южная Корея

Таблица 3. Критерии оценки эффективности управленческих стратегий в период пандемии

Table 3. Criteria for assessing the effectiveness of management strategies during the period of pandemics

Критерии	Описание
Политика сдерживания и закрытия	Фиксирует информацию о политике сдерживания и закрытия
Экономическая политика	Фиксирует экономическую политику
Политика системы здравоохранения	Регистрирует политику системы здравоохранения
Политика вакцинации	Фиксирует политику вакцинации

Примечание. Составлено по: [21].

Политика сдерживания и закрытия в Китае строилась на активном применении жесткого локдауна. Карантин объявили во всех городах провинции Хубэй. Жителям запрещалось покидать свои дома, передвижения и контакты отслеживались. Экономическая поддержка населения строилась на выплате пособий (до 1 400 долл. США) в случае, если сообщалось о заболевании и оно подтверждалось; тем, у кого коронавирус не был обнаружен, выплачивали 150 долл. США [22]. Вводился упрощенный порядок предоставления пособий по безработице, налоговые льготы и отказ от взносов на социальное обеспечение, компенсировалась месячная квартплата для тех, кто проживает в государственных домах. 15 млрд долл. США было выплачено жителям Гонконга в возрасте от 18 лет в качестве так называемых «вертолетных денег» [3]. Для помощи бизнесу государство ввело нулевую процентную ставку кредитования. Местные банки увеличили кредитные потоки для поддержки малого и среднего бизнеса от 30 до 40 % [25]. В рамках комплекса мер, связанных с реакцией системы здравоохранения, проводилось массовое тестирование людей за государственный счет. Нарастивалось производство средств индивидуальной защиты для их безвозмездной раздачи гражданам. Было выделено 15 млрд долл. США на повышение заработной платы медперсоналу, установку в больницах новейшего оборудования [9].

Опыт Турции показателен в плане эффективного ответа за счет реализации масштабного локдауна [30]. Ограничительные меры включали: комендантский час для лиц, достигших 65 лет, а также для лиц моложе 20 лет, регламентацию возможности внутренних поездок. Медики получили максимальные денежные выплаты. Тем рабочим, чьи трудовые договоры были расторгнуты до 15 марта 2020 г. было выплачено 1 177 лир (примерно 179 долл. США); вводился запрет на увольнение работников на 3 месяца. Было увеличено финансирование программ социальной помощи и солидарности до 180 млн лир (26 млн долл. США) с дополнительными инвестиционными ресурсами в эти фонды на сумму до 353 млн лир (около 51 млн долл. США) [28]. Для ускорения обеспечения медицины были

введены таможенные послабления для ввоза соответствующих товарных групп [24].

Для Турции было важно не допустить катастрофического падения показателей экономического развития. Было разрешено отсрочить платежи по кредитам для наиболее пострадавших отраслей на 6 месяцев. Всего до конца июня 2020 г. Турция выделила на борьбу с COVID-19 около 498 млрд турецких лир, что составило около 10,8 % ВВП, или 72 млрд долл. США [29]. Но в последующие волны пандемии турецкий вариант противодействия не был столь успешным.

Второй год пандемии демонстрирует невозможность унифицировать стратегии противодействия и, как результат, сформировать общие инструменты реагирования на кризис. Есть определенные сходства в динамике принятия решений в странах с развитыми либеральными экономиками. В результате первой волны коронавируса Германия достаточно хорошо справилась с кризисом. В отличие от Турции или Китая, в этой стране на первых порах не было выставлено жестких требований по социальному дистанцированию, тестирование проводили частные лаборатории, цена была очень высокой. Недостаточно оперативно действовали в отношении туристов, мигрантов из опасных регионов. Были проблемы с защитным снаряжением, отслеживанием контактов и ажиотажным спросом на тесты (Северный Рейн – Вестфалия и Бавария). Опираясь на набор показателей из индекса эффективности управленческих решений, было выявлено, что власти действовали не совсем последовательно, сосредоточившись на удержании экономической ситуации и мерах социальной поддержки. Во время первой волны распространения COVID-19 Федеральное правительство приняло два бюджета: 156 млрд евро (4,9 % собственного ВВП) в марте и 130 млрд евро (4 % собственного ВВП) в июне с долгом около 218 млрд евро для его финансирования [22].

Ключевые меры поддержки были направлены на сохранение занятости и уровня доходов, облегчение доступа к социальным пособиям, налоговые послабления и т. д. [13; 17; 19]. Сами власти ФРГ посчитали выбранную ими на первых порах стратегию правильной, министр экономики и энергетики П. Альтмай-

ера говорил о том, что ответ Германии на вызов пандемии был успешным, а меры – «жесткими и трудными, но необходимыми» [18]. При этом очевидным слабым местом такой стратегии была высокая стоимость ее имплементации, даже для мощной экономики Германии.

Стратегия «смягчения и борьбы».

Наиболее применимым оказался путь борьбы с пандемией на основе баланса, который строится на необходимости сохранить жизнеспособность экономики и не допустить перегрузки системы общественного здравоохранения посредством введения различного рода ограничений. Выбор в большинстве случаев приходится делать «непопулярный», ведущий к росту социальной напряженности, усилению социальных противоречий.

Как эффективную можно оценить стратегию противодействия, выбранную в Южной Корее. План борьбы с COVID-19 основан на опыте борьбы со вспышками SARS и MERS. Здесь удалось «сбить» рост числа новых случаев, не вводя блокаду и не парализуя экономику. Составляющими корейского плана стали: быстрое тестирование, отслеживание контактов, изоляция пациентов и последовательная правительственная коммуникация для обеспечения широкого сотрудничества [31]. Меры поддержки предусматривали максимальное сохранение трудовой занятости, помощь малообеспеченным семьям, финансовую помощь предприятиям, развитие цифровой и зеленой промышленности и пр. В общей сложности расходы на 6,3 трлн вон были включены в дополнительный бюджет 2020 года.

В случае с Казахстаном также имеет место названная стратегия. Власть пошла на объявление чрезвычайного положения. Повторно идти на меры ограничительного характера пришлось в июле 2020 г., когда был объявлен локдаун. С начала пандемии Казахстан занимает 110-е место с показателем 14 565 заболевших на миллион населения в рейтинге стран по числу заражений; по количеству смертей от COVID-19 Казахстан на 107-м месте в мире [1]. Пандемия стоила Казахстану 3%-ного падения ВВП, уровень роста экономики в оптимистическом сценарии прогнозировался в половину от роста 2019 г. [4]. Кризис привел к росту числа бедных, доля которых достигла

12,7 %, что соответствует более 800 тыс. человек [5]. Казахстан потратил на меры антикризисной поддержки экономики 8,7 % ВВП (больше, чем другие участники ЕАЭС) [11].

Стратегии, основанные на смягчении и борьбе, оказались наиболее распространенными в плане противодействия кризису, а вот инвариантность результатов и последствий была гораздо шире и менялась по мере того, как накатывались новые волны вируса.

Стратегия «поддержания и помощи». Третий тип стратегий, направленный на поддержание и помощь, носит в большей степени персонифицированный характер и связан с опытом Швеции. При этом однозначно говорить об успехе или провале стратегии сложно, так как в начале мая 2020 г. число смертей от COVID-19 серьезно превышало число смертей в других скандинавских странах [14].

Опыт «неудачной» имплементации стратегий противодействия. США не демонстрируют четкого и выверенного ответа на вызовы пандемии. 12 апреля 2020 г. впервые в истории США федеральные власти страны приняли декларацию о чрезвычайной ситуации одновременно во всех американских штатах и столичном округе Колумбия [16]. США вступили в первую волну пандемии позже других государств, но лидируют по численности заражений. В качестве одной из причин эксперты называют неслаженную работу системы здравоохранения [8], недофинансированной остается первичная медицинская помощь. Препятствуют эффективной реакции особенности государственного устройства. Например, дефицитные аппараты ИВЛ дорожают на фоне конкуренции между штатами [10].

На первом этапе развития пандемии ситуация с динамикой роста заболеваний в Италии стала примером одного из самых неудачных кейсов. Режим чрезвычайного положения был введен 31 января 2020 г. сроком на 6 месяцев [2]. Были изолированы все северные области Ломбардии, а также 14 северных провинций [6]. Меры противодействия были типичны и включали стандартный набор запретов и ограничений. Высокий уровень смертности от коронавируса в Италии в первую волну его распространения эксперты связывали с высокой долей пожилого населения и плохой

координацией лечебных мероприятий, что поставило систему здравоохранения на грань коллапса.

Обсуждение. Проведенный анализ показал, что не существует общих регламентирующих правил борьбы и сдерживания распространения COVID-19: каждое государство принимает собственные меры, опираясь на уровень развития своей экономики и качества системы здравоохранения (табл. 4). Политические факторы также повлияли на выбор стратегии. В странах, где ранее прослеживался наиболее централизованный характер ведения государственной политики, борьба с коронавирусом шла в жестких условиях, при этом введение жестких мер показало опреде-

ленную эффективность. К примеру, в Китае закрытие провинции Хубэй и близлежащих населенных пунктов предоставило возможность остальной части страны подготовиться к пандемии основательно. Однако те же жесткие меры не сработали в других странах. Так, несмотря на введение чрезвычайного положения и выделение на систему здравоохранения значительных финансовых средств, Италия и Испания лидировали среди европейских стран по количеству смертельных исходов от коронавируса. Тяжелой и наиболее серьезной оказалась ситуация в Соединенных Штатах Америки, где чрезвычайная ситуация была введена несколько позже, чем того требовало истинное положение, а каран-

Таблица 4. Меры антикризисного реагирования и последовательность их выполнения

Table 4. Anti-crisis response measures and the sequence of their implementation

Типы мер	Шаги по имплементации	Последовательность выполнения
Экономические меры	Налоговые льготы для бизнеса	Послабления для пострадавших предприятий
	Планы экономической поддержки пострадавших секторов экономики	Начали разрабатываться в начале пандемии, в настоящее время имеются практически во всех странах
	Компенсационные выплаты населению	Раздача так называемых «вертолетных денег», пособия для заболевших и лишившихся работы
Политические меры	Создание правительственных штабов	Созданы специальные комитеты для координации усилий
	Выработка национальных планов борьбы с эпидемией	Успешно применен в Южной Корее, имеется в Великобритании и других странах
	Ввод в стране положения чрезвычайного положения	Практически повсеместно
	Закрытие государственных границ	Практически повсеместно
	Приостановка выдачи виз, а также запреты на выезд за рубеж	Для граждан из стран с высоким риском заражения
	Ограничение полетов или полная отмена авиарейсов в страны, где отмечается всплеск пандемии	Применили фактически все государства мира, в особенности в направлении стран Азии
	Полное закрытие городов и регионов для внутреннего передвижения	В Китае и Италии
Медицинские меры	Ввод специального карантина в аэропортах, населенных пунктах, организациях с применением технических средств	В Китае внедрены сканеры с одновременным определением персональных данных гражданина
	Помещение граждан на закрытый карантин	До 2 недель для изоляции и наблюдения
	Усиление работы госпиталей	Италия – сортировка пациентов. Скандинавия – рекомендация для уязвимых слоев населения избегать госпитализации при легком течении болезни
	Увеличение числа лабораторий по выявлению вируса и увеличение медицинского персонала, привлеченного к этой работе	В Испании число лабораторий для тестирования образцов увеличено с 4 до 8
	Подготовка к разным сценариям эпидемии	Ввод мер по «повышению чувствительности» системы здравоохранения для выявления новых случаев. Вводятся новые медицинские тесты

Окончание таблицы 4

End of Table 4

Типы мер	Шаги по имплементации	Последовательность выполнения
Административные меры	Отмена всех крупных и массовых публичных мероприятий	В Италии отменили футбольные матчи и в Венецианский карнавал; в Японии – Фестиваль цветения сакуры; в КНР – впервые Ежегодную сессию ВСНП. Аналогичные меры приняты в Германии, Швейцарии, Кувейте и Франции
	Временное закрытие публичных мест для посещения	От крупных торговых центров (КНР, Италия) до музеев и кинотеатров (Франция, Италия, Иран)
	Ограничения выхода на работу	Практически повсеместно. Позволило снизить риск распространения вируса
	Временное закрытие школ и университетов	Онлайн-формат обучения
	Запрет на массовые скопления людей	Во Франции запрещено собираться более 5 000 человек, а в Швейцарии – более 1 000 человек
	Штрафы за нарушение гражданами правил по ограничению внутреннего передвижения	Для людей, которые предоставляют ложные данные о поездках в эпидемиологически опасные страны
	Контроль за ценами и обеспечением лекарственными и профилактическими средствами	В России, Китае, Франции, Великобритании и других странах
Информационные меры	Регулярное распространение достоверной информации об эпидемиологической ситуации	Размещение постоянно обновляемой информации о всех мерах на специально созданных онлайн-платформах, что обеспечило легкий доступ общественности к ней
	Выпуск и распространение мотивирующих материалов. Запрет на публикации алармистского характера	Размещение в социальных сетях роликов с правдивой и проверенной информацией. Борьба с фейками, через судебные предписания на удаление ложных материалов
Социальные меры	Социальные акции	Телеканал CCTV транслировал репортаж, как пациенты и медицинские работники временного госпиталя в провинции Хубэй танцуют для поднятия духа
	Выдача медицинских масок населению	В Южной Корее организовали раздачу более 7 млн масок
Цифровые меры	Создание специальных приложений для смартфонов, позволяющих отслеживать статус здоровья граждан по районам проживания	Масштабно внедрены в Китае, Южной Корее, Японии. Есть опыт проекта «Ашык» в Казахстане

тинные меры определялись каждым штатом самостоятельно. Южная Корея, в сравнении с другими странами, благодаря оперативности, инновационности руководства и осознанному поведению граждан смогла успешно предотвратить массовую и продолжительную пандемию. Соответственно, эффективность той или иной государственной стратегии реагирования на пандемию зависит не только от уровня жесткости ограничительных мер, но и от таких показателей, как интенсивность, продолжительность и адекватность их реализации, готовность системы здравоохранения, правительства, бизнеса и граждан к этим мерам.

Результаты исследования. Жизнеспособность экономики определяет способность

государства противостоять давлению пандемии. Возможности и эффективность поддержки для каждого государства индивидуальны и зависят от его развитости, наличия резервов, демографии, специфики менталитета и даже особенностей политической системы.

Вне зависимости от особенностей политической системы страновые стратегии противодействия кризиса (при явном частотном повторении попыток смягчения и баланса) оперируют политическими и административными инструментами. Упор делается на то, чтобы сохранить функционал медицинской системы и не допустить критического падения экономической активности.

Заключение. Пандемия – вызов нового порядка, имеющий отношение к системе

государственного управления, безотносительно к политическому устройству. Ввиду масштаба явления сложно выделить комплекс универсальных мер реагирования, результат виден только в случае комплексного выбора. И здесь есть несколько вариантов действия. Первый – быстрый и достаточно эффективный, но выстроенный на активном применении административного ресурса – нашел применение в Китае. Слабым местом данной стратегии является высокая стоимость реализации. Более применима стала стратегия баланса, которая была взята на вооружение большей частью государств, когда активность ограничительных мер менялась исходя из интенсивности эпидемического процесса и регулировалась возможностями страновых экономик. При этом мощные либеральные экономики, несмотря на большие возможности, справились с ударом пандемии не совсем удачно. В определенный период все равно приходилось включать административный ресурс. Сопоставительный анализ мер государственного регулирования кризиса показывает, что модель реагирования в ее генерализованном виде строится на попытках баланса в жестких рамках, определяемых функциональными особенностями систем здравоохранения.

Анализ ситуации и оценка эффективности государственных мер позволили сделать вывод о высокой функциональности именно гибкой политики ограничений на основе оценки рисков.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Борьба с пандемией: правительственные меры в Казахстане дали результаты // Литер. – 2021. – 16 апр. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://liter.kz/borba-s-pandemiej-pravitelstvennyemyery-v-kazahstane-dali-rezultat/> (дата обращения: 15.06.2021). – Загл. с экрана.
2. В Италии из-за коронавируса на полгода ввели чрезвычайное положение // Интерфакс. – 2020. – 31 янв. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://www.interfax.ru/world/693536> (дата обращения: 14.06.2021). – Загл. с экрана.
3. Гонконг выплатит жителям по \$1280 наличными для стимулирования экономики // Ведомости. – 2020. – 26 февр. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/02/26/823871-gonkong-viplatit-zhitelyam> (дата обращения: 21.06.2021). – Загл. с экрана.
4. Доклад об экономике Казахстана: Преодолевая кризис // Всемирный банк. – 2021. – 16 апр. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/kazakhstan/publication/economic-update-summer-2020> (дата обращения: 18.06.2021). – Загл. с экрана.
5. Из-за пандемии доля неимущих в Казахстане может достичь 12,7 процента // Новости ООН. – 2020. – 25 июля. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://news.un.org/ru/story/2020/07/1382661> (дата обращения: 19.06.2021). – Загл. с экрана.
6. Итальянский премьер ввел карантин в Ломбардии и еще 14 провинциях // Интерфакс. – 2020. – 8 февр. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://www.interfax.ru/world/698202> (дата обращения: 14.06.2021). – Загл. с экрана.
7. Как коронавирус изменит нашу жизнь в 2021 году: прогнозы на будущее // Счетная палата Российской Федерации. – 2020. – 28 дек. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/COVID-Italy.pdf> (дата обращения: 24.06.2021). – Загл. с экрана.
8. Какие ошибки разные страны допустили в борьбе с COVID-19. И можно ли было изменить ситуацию // Курсив. – 2020. – 19 мая. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://kursiv.kz/news/kursiv-guide/2020-05/kakie-oshibki-raznyestrany-dopustili-v-borbe-s-COVID-19> (дата обращения: 11.06.2021). – Загл. с экрана.
9. Мертвая зона, халява, диктатура. Каким образом Китай победил коронавирус? // Аргументы и факты. – 2020. – 17 марта. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: https://aif.ru/health/coronavirus/mertvaya_zona_halyava_diktatura_kakim_obrazom_kitay_pobedil_koronavirus (дата обращения: 21.06.2021). – Загл. с экрана.
10. Первые результаты борьбы с коронавирусом в США и смена курса в отношении Венесуэлы // Евразийские стратегии. – 2020. – 3 апр. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://eurasianstrategies.ru/media/insights/pervye-rezultaty-borby-s-koronavirusom-v-ssha-i-smena-kursa-v-otnoshenii-venesujely/> (дата обращения: 11.06.2021). – Загл. с экрана.
11. Последствия года пандемии в ЕАЭС оценили аналитики // Капитал. – 2021. – 27 марта. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://kapital.kz/economic/94414/posledstviya-goda-pandemii-v-yeaes-otsenili-analitiki.html> (дата обращения: 20.06.2021). – Загл. с экрана.
12. Результаты исследований 2020. Астанинский хаб государственной службы // Астанинский хаб государственной службы. – 2021. – 17 февр. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://>

www.astanacivilservicehub.org/ru/research2020 (дата обращения: 20.06.2021). – Загл. с экрана.

13. Страновой обзор: опыт Германии в борьбе с COVID-19 // Счетная палата Российской Федерации. – 2020. – 26 мая. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Germany-COVID-19.pdf> (дата обращения: 19.06.2021). – Загл. с экрана.

14. Три стратегии борьбы против коронавируса по версии Boston Consulting Group // Газета.uz. – 2020. – 25 июля. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://www.gazeta.uz/ru/2020/07/25/covid-strategies/> (дата обращения: 17.06.2021). – Загл. с экрана.

15. Ansell, C. The COVID-19 Pandemic As a Game Changer for Public Administration and Leadership? The Need for Robust Governance Responses to Turbulent Problems / C. Ansell, E. Sorensen, J. Torfing // *Public Management Review*. – 2021. – Vol. 23, iss. 7. – P. 946–990. – DOI: 10.1080/14719037.2020.1820272.

16. CNN: в США одобрили декларацию о чрезвычайной ситуации во всех штатах // ТАСС. – 2020. – 12 апр. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/8222437> (дата обращения: 11.06.2021). – Загл. с экрана.

17. Coronavirus: Germany Infection Rate Rises As Lockdown Eases // BBC. – 2020. – 10 May. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.bbc.com/news/world-europe-52604676> (date of access: 19.06.2021). – Title from screen.

18. Country Policy Responses // Internal Labor Organization. – 2020. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang=en/index.htm> (date of access: 20.06.2021). – Title from screen.

19. COVID-19 and ASEAN Responses: Comparative Policy Analysis / R. Djalante [et al.] // *Progress in Disaster Science*. – 2020. – № 8. – P. 1–12. – DOI: doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100129.

20. COVID-19 Dashboard // Coronavirus Resource Center. – 2021. – 20 June. – Electronic text data. – Mode of access: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (date of access: 20.06.2021). – Title from screen.

21. COVID-19 Government Response Tracker // Blavatnic School of Government. University of Oxford. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker> (date of access: 19.06.2021). – Title from screen.

22. Employment Law Around the Coronavirus Outbreak in China // Withersworldwide. – 2020. – 5 March. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.withersworldwide.com/en-gb/insight/>

[employment-law-around-the-COVID-19-outbreak-in-china](https://www.withersworldwide.com/en-gb/insight/employment-law-around-the-COVID-19-outbreak-in-china) (date of access: 20.06.2021). – Title from screen.

23. European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis / G. Bouckaert [et al.] // *Public Admin Rev*. – 2020. – Vol. 80, iss. 5. – P. 765–773. – DOI: doi.org/10.1111/puar.13242.

24. Government and Institution Measures in Response to COVID-19 // KPMG. – 2020. – 28 Oct. – Electronic text data. – Mode of access: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/turkey-government-andinstitution-measures-in-response-to-COVID.html> (date of access: 21.06.2021). – Title from screen.

25. International Monetary Fund // International Monetary Fund. – 2020. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-andCOVID19/Policy-Responses-to-COVID-19#T> (date of access: 21.06.2021). – Title from screen.

26. Mascio, F. D. Public Administration and Creeping Crises: Insights From COVID-19 Pandemic in Italy / F. D. Mascio, A. Natalini, F. Cacciatore // *The American Review of Public Administration*. – 2020. – Vol. 50 (6/7). – P. 621–627. – DOI: 10.1177/0275074020941735.

27. Nemeč, J. Public Policy During COVID-19: Challenges for Public Administration and Policy Research in Central and Eastern Europe / J. Nemeč, W. Drechsler, G. Hajnal // *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*. – 2020. – № 2 (13). – P. 11–22. – DOI: doi.org/10.2478/nispa-2020-001.

28. Steps Taken by Countries in Fighting COVID-19 Pandemic // Anadolu Agency. – 2020. – 20 Apr. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.aa.com.tr/en/health/steps-taken-by-countries-in-fighting-COVID-19-pandemic/1812009> (date of access: 21.06.2021). – Title from screen.

29. Swedish Policy Analysis for COVID-19 / A. Kavaliunas [et al.] // *Health Policy and Technology*. – 2020. – № 9 (4). – P. 598–612. – DOI: doi.org/10.1016/j.hlpt.2020.08.009.

30. Terry, S. M. South Korea Minimized the Damage from COVID-19. North Korea Maximized It // Center for Strategic and International Studies. – 2020. – 1 Oct. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.csis.org/analysis/south-korea-minimized-damage-COVID-19-north-korea-maximized-it> (date of access: 20.06.2021). – Title from screen.

31. Turkey's Economic Policy Response to COVID-19 Swift, Comprehensive, Says World Bank // Daily Sabah. – 2020. – 12 Aug. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.dailysabah.com/business/economy/turkeys-economic-policy-response-to-COVID-19-swift-comprehensive-says-world-bank> (date of access: 21.06.2021). – Title from screen.

REFERENCES

1. Bor'ba s pandemiej: pravitel'stvennyye mery v Kazahstane dali rezul'taty [Fighting the Pandemic: Government Measures in Kazakhstan Have Yielded Results]. *Liter*, 2021, April 16. URL: <https://liter.kz/borba-s-pandemiej-pravitelstvennyye-mery-v-kazahstane-dali-rezultaty/> (accessed 15 June 2021).
2. V Italii iz-za koronavirusa na polgoda vveli chrezvychajnoe polozhenie [Italy Introduced the State of Emergency for Six Months Due to Coronavirus]. *Interfax*, 2020, January 31. URL: <https://www.interfax.ru/world/693536> (accessed 14 June 2021).
3. Gonkong vyplatit zhiteljam po \$1280 nalichnymi dlja stimulirovanija jekonomiki [Hong Kong will Pay Residents \$1,280 in Cash to Stimulate the Economy]. *Vedomosti*, 2020, February 26. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/02/26/823871-gonkong-viplatit-zhitelyam> (accessed 21 June 2021).
4. Doklad ob jekonomike Kazahstana: Preodolevaja krizis [Report on Economy of Kazakhstan: Overcoming the Crisis]. *Vsemirnyj bank*, 2021, April 16. URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/kazahstan/publication/economic-update-summer-2020> (accessed 18 June 2021).
5. Iz-za pandemii dolja neimushhih v Kazahstane mozhet dostich' 12,7 procenta [Due to the Pandemic, the Share of the Poor in Kazakhstan May Reach 12.7 Percent]. *Novosti OON*, 2020, July 25. URL: <https://news.un.org/ru/story/2020/07/1382661> (accessed 19 June 2021).
6. Ital'janskij prem'er vvel karantin v Lombardii i eshhe 14 provincijah [Italian Prime Minister Introduced Quarantine in Lombardy and 14 Other Provinces]. *Interfax*, 2020, February 8. URL: <https://www.interfax.ru/world/698202> (accessed 14 June 2021).
7. Kak koronavirus izmenit nashu zhizn' v 2021 godu: prognozy na budushhee [How Will Coronavirus Change Our Lives in 2021: Predictions for the Future]. *Schetnaja palata Rossijskoj Federacii*, 2020, December 28. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/COVID-Italy.pdf> (accessed 24 June 2021).
8. Kakie oshibki raznye strany dopustili v bor'be s COVID-19. I mozžno li bylo izmenit' situaciju [Which Mistakes Different Countries Make in the Fight Against COVID-19 and What Can be Done to Change the Situation]. *Kursiv*, 2020, May 19. URL: <https://kursiv.kz/news/kursiv-guide/2020-05/kakieoshibki-raznye-strany-dopustili-v-borbe-s-COVID-19> (accessed 11 June 2021).
9. Mertvaja zona, haljava, diktatura. Kakim obrazom Kitaj pobedil koronavirus? [Dead Zone, Freebies, Dictatorship. How Did China Defeat Coronavirus?]. *Argumenty i fakty*, 2020, March 17. URL: https://aif.ru/health/coronavirus/mertvaya_zona_halyava_diktatura_kakim_obrazom_kitaj_pobedil_koronavirus (accessed 21 June 2021).
10. Pervye rezul'taty bor'by s koronavirusom v SShA i smena kursa v otnoshenii Venesujely [First Results of the Fight Against Coronavirus in the United States and a Change in the Course Towards Venezuela]. *Evrazijskie strategii*, 2020, April 3. URL: <http://eurasian-strategies.ru/media/insights/pervye-rezultatyborby-s-koronavirusom-v-ssha-i-smena-kursa-v-otnoshenii-venesujely/> (accessed 11 June 2021).
11. Posledstviya goda pandemii v EAJeS ocenili analitiki [Analysts Assessed the Consequences of the Pandemic Year in the EAEU]. *Kapital*, 2021, March 27. URL: <https://kapital.kz/economic/94414/posledstviya-goda-pandemii-v-yeaes-otsenili-analitiki.html> (accessed 20 June 2021).
12. Rezul'taty issledovanij 2020. Astaninskij hab gosudarstvennoj sluzhby [Research Results of 2020. Astana Civil Service Hub]. *Astaninskij hab gosudarstvennoj sluzhby*, 2021, February 17. URL: <https://www.astanacivilservicehub.org/ru/research-2020> (accessed 20 June 2021).
13. Stranovoj obzor: opyt Germanii v bor'be s COVID-19 [Country Profile: Germany's Experience in Combating COVID-19]. *Schetnaja palata Rossijskoj Federacii*, 2020, May 26. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Germany-COVID-19.pdf> (accessed 19 June 2021).
14. Tri strategii bor'by protiv koronavirusa po versii Boston Consulting Group [Three Strategies to Combat Coronavirus According to Boston Consulting Group]. *Gazeta.uz*, 2020, July 25. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2020/07/25/covid-strategies/> (accessed 17 June 2021).
15. Ansell C., Sorensen E., Torfing J. The COVID-19 Pandemic As a Game Changer for Public Administration and Leadership? The Need for Robust Governance Responses to Turbulent Problems. *Public Management Review*, 2021, vol. 23, iss. 7, pp. 949-960. DOI: 10.1080/14719037.2020.1820272.
16. CNN: v SShA odobrili deklaraciju o chrezvychajnoj situacii vo vseh shtatah [The United States Approved a Declaration of Emergency in All States]. *TASS*, 2020, April 12. URL: <https://tass.ru/ekonomika/8222437> (accessed 11 June 2021).
17. Coronavirus: Germany Infection Rate Rises As Lockdown Eases. *BBC*, 2020, May 10. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-52604676> (accessed 19 June 2021).
18. Country Policy Responses. *Internal Labor Organization*, 2020. URL: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regionalcountry/country-responses/langen/index.htm#ES> (accessed 20 June 2021).
19. Djalante R., Nurhidayah L., Van Minh H., Phuong N.T.N., Mahendradhata Y., Trias A., Lassa J.,

- Miller M.A. COVID-19 and ASEAN Responses: Comparative Policy Analysis. *Progress in Disaster Science*, 2020, no. 8, pp. 1-12. DOI: doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100129.
20. Coronavirus Resource Center. COVID-19 Dashboard *Coronavirus Resource Center*, 2021, June 20. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (accessed 20 June 2021).
21. COVID-19 Government Response Tracker. *Blavatnic School of Government. University of Oxford*. URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker> (accessed 19 June 2021).
22. Employment Law Around the Coronavirus Outbreak in China. *Withersworldwide*, 2020, March 5. URL: <https://www.withersworldwide.com/en-gb/insight/employment-law-around-the-COVID19-outbreak-in-china> (accessed 20 June 2021).
23. Bouckaert G., Galli D., Kuhlmann S., Reiter R., Van Hecke S. European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Admin Rev*, 2020, vol. 80, iss. 5, pp. 765-773. DOI: doi.org/10.1111/puar.13242.
24. Government and Institution Measures in Response to COVID-19. *KPMG*, 2020, October 28. URL: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/turkey-government-andinstitution-measures-in-response-to-COVID.html> (accessed 21 June 2021).
25. International Monetary Fund. *International Monetary Fund*, 2020. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-andCOVID19/Policy-Responses-to-COVID-19#T> (accessed 21 June 2021).
26. Mascio F.D., Natalini A., Cacciatore F. Public Administration and Creeping Crises: Insights from COVID-19 Pandemic in Italy. *The American Review of Public Administration*, 2020, vol. 50 (6/7), pp. 621-627. DOI: 10.1177/0275074020941735.
27. Nemeč J., Drechsler W., Hajnal G. Public Policy During COVID-19: Challenges for Public Administration and Policy Research in Central and Eastern Europe. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2020, no. 2 (13), pp. 11-22. DOI: doi.org/10.2478/nispa-2020-0011.
28. Steps Taken by Countries in Fighting COVID-19 Pandemic. *Anadolu Agency*, 2020, April 20. URL: <https://www.aa.com.tr/en/health/steps-taken-by-countries-in-fighting-COVID-19-pandemic/1812009> (accessed 21 June 2021).
29. Kavaliunas A., Ocaya P., Mumper J., Lindfeldt I., Kyhlstedt M. Swedish Policy Analysis for COVID-19. *Health Policy and Technology*, 2020, no. 9 (4), pp. 598-612. DOI: doi.org/10.1016/j.hlpt.2020.08.009.
30. Terry S.M. South Korea Minimized the Damage from COVID-19. North Korea Maximized It. *Center for Strategic and International Studies*, 2020, October 1. URL: <https://www.csis.org/analysis/south-korea-minimized-damage-COVID-19-north-korea-maximized-it> (accessed 20 June 2021).
31. Turkey's Economic Policy Response to COVID-19 Swift, Comprehensive, Says World Bank. *Daily Sabah*, 2020, August 12. URL: <https://www.dailysabah.com/business/economy/turkeys-economicpolicy-response-to-COVID-19-swift-comprehensive-says-world-bank> (accessed 21 June 2021).

Information About the Authors

Marian A. Abisheva, Candidate of Sciences (Politics), Director, Institute of Diplomacy, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Abaya St, 33, 010000 Nur-Sultan, Kazakhstan, m.abisheva@apa.kz, <https://orcid.org/0000-0002-3516-828X>

Taissyia V. Marmontova, Candidate of Sciences (History), Professor, Institute of Diplomacy, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Abaya St, 33, 010000 Nur-Sultan, Kazakhstan, t.marmontova@apa.kz, <https://orcid.org/0000-0001-9162-297X>

Raushan T. Dulambayeva, Doctor of Sciences (Economics), Professor, Institute of Management, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Abaya St, 33, 010000 Nur-Sultan, Kazakhstan, R.Dulambayeva@apa.kz, <https://orcid.org/0000-0003-3942-8875>

Bauyrzhan Baglay, Master Student in International Relations, Assistant, Institute of Diplomacy, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Abaya St, 33, 010000 Nur-Sultan, Kazakhstan, b.baglay@apa.kz, <https://orcid.org/0000-0003-2108-3362>

Информация об авторах

Мариан Асаровна Абишева, кандидат политических наук, директор, институт дипломатии, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, ул. Абая, 33, 010000 г. Нур-Султан, Казахстан, m.abisheva@apa.kz, <https://orcid.org/0000-0002-3516-828X>

Таисия Викторовна Мармونتова, кандидат исторических наук, профессор, институт дипломатии, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, ул. Абая, 33, 010000 г. Нур-Султан, Казахстан, t.marmontova@apa.kz, <https://orcid.org/0000-0001-9162-297X>

Раушан Тлегеновна Дуламбаева, доктор экономических наук, профессор, институт управления, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, ул. Абая, 33, 010000 г. Нур-Султан, Казахстан, R.Dulambayeva@apa.kz, <https://orcid.org/0000-0003-3942-8875>

Бауыржан Баглай, магистр международных отношений, ассистент, институт дипломатии, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, ул. Абая, 33, 010000 г. Нур-Султан, Казахстан, b.baglay@apa.kz, <https://orcid.org/0000-0003-2108-3362>