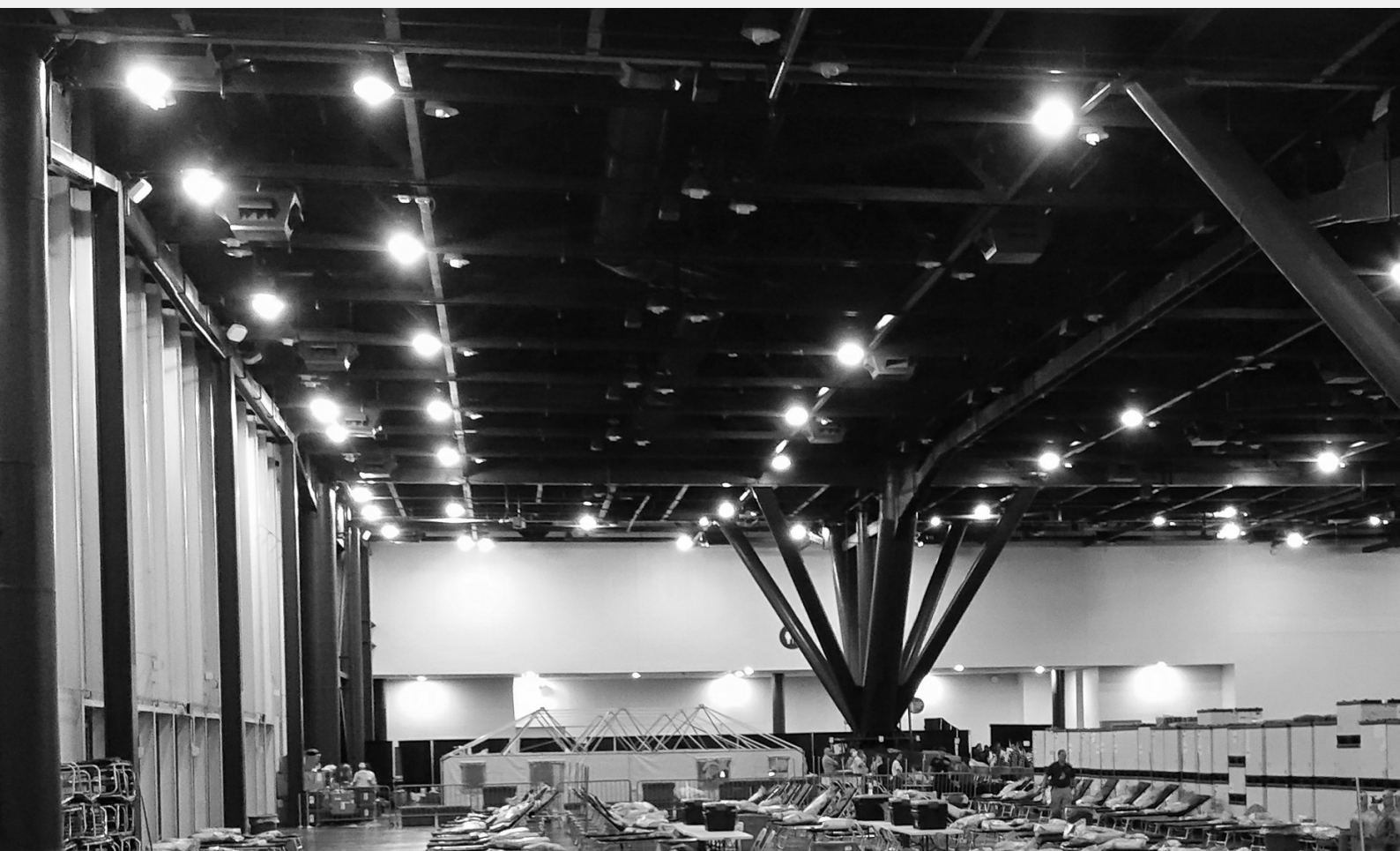




**International
Science Council**

The global voice for science



Беспрецедентная и незавершенная пандемия: COVID-19 и последствия для национальной и международной политики

Краткий обзор

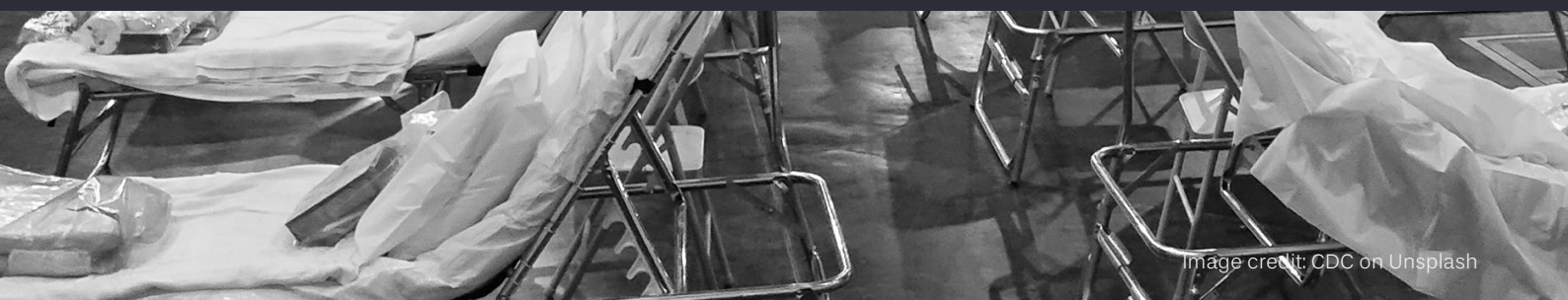


Image credit: CDC on Unsplash

**Беспрецедентная и незавершенная пандемия:
COVID-19 и последствия для национальной и международной политики**

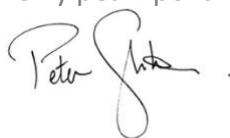
Предисловие

Пандемия COVID-19 стала причиной беспрецедентной дестабилизации жизни людей и бизнес-процессов по всему миру. Это привело к кризису в области здравоохранения и стоило миллионов жизней, однако последствия еще не закончившейся пандемии выходят далеко за рамки медицинских вопросов. В данном отчете рассмотрены широкомасштабные последствия пандемии. Авторы ставят себе целью описать, как различные решения в одной области политики влияют на другие сферы общественной жизни и благополучие частных лиц и к каким результатам в долгосрочной перспективе это может привести по мере того, как мы преодолеваем пандемию, восстанавливаемся и выздоравливаем. Нам крайне важно научиться смягчать последствия разрушений, могущих возникнуть в результате подобных кризисов в будущем.

Очевидно, что контроль за пандемией должен быть гораздо шире, чем просто управление цепочками поставок вакцин. Как и все кризисы в области здравоохранения, коронавирусная инфекция COVID-19 стала серьезной социально-политической проблемой. Выступая в 2021 году на конференции Международной сети правительственного научного консультирования (INGSA), Чор Фарн Ли (Chor Pharn Lee) сказал: «Наука дает нам вакцины, но пандемии носят социальный характер»¹.

Это означает, что мы не можем позволить себе реагировать на пандемию исключительно через призму проблем в сфере здравоохранения или медико-биологических наук. Данный отчет призван поддержать сдвиг мышления к более комплексному мировоззрению в отношении пандемий и подобных чрезвычайных ситуаций. В нем представлены инструменты для отражения политических зон и сценариев развития, а также наблюдения за аспектами взаимодействия на примерно пятилетний срок. В уроках изложен ряд выходящих за рамки сектора здравоохранения мероприятий в отношении пандемий и других чрезвычайных ситуаций, которые необходимо предпринимать до и после наступления таких событий. Пандемии разворачиваются тем или иным образом в зависимости от общественного устройства и государственного управления.

С учетом беспрецедентного характера воздействия COVID-19 сообщество ученых и научных консультантов, подготовивших данный отчет, призывает мировое сообщество, правительства стран и граждан к беспрецедентному, систематическому и ускоренному реагированию.



Peter Gluckman,
Президент Международный научный совет



¹ Международная сеть правительственного научного консультирования (INGSA), 2021 г.: «Возвращение к мудрости: знания, политика и общественность в диалоге»
Под ред.: Аллен К. (Allen K.), Саймон-Кумар Н. (Simon-Kumar N.), Миллс Г. (Mills G.)
Доступ через: <https://ingsa.org/ingsa2021/>
(Скачать «Точки зрения»)

Краткий обзор

А. В чем состоит важность разработка будущих сценариев COVID-19?

Цель данного отчета состоит, во-первых, в информировании политического руководства и общественности о комплексных и долгосрочных последствиях COVID-19 для всего мирового сообщества и помощи в изучении ключевых решений и мер, которые могли бы изменить течение пандемии в сторону более положительных и приемлемых результатов во всех странах мира. Во-вторых, он должен послужить основой для планирования и реагирования на другие кризисы, затрагивающие само существование человечества, будь то пандемии, природные катастрофы и последствия изменения климата.

Спустя примерно два года после того, как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила вспышку вируса SARS-CoV-2 «чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение», коронавирусная инфекция COVID-19 и последующие появления вызывающих озабоченность вариантов продолжают ввергать всемирное сообщество и каждую из стран мира в состояние сильнейшего стресса.

Несмотря на то, что быстрая разработка вакцин явилась огромным научным успехом, ставшим возможным благодаря беспрецедентному сотрудничеству между государственным и частным секторами, ни применение вакцин, ни противовирусная терапия не будут достаточными для устранения многочисленных последствий пандемии. Более того, далеко идущие последствия во всех областях жизни до конца не изучены, а некоторые из проблем еще проявятся в будущем.

Во многих странах сохраняется чрезмерная нагрузка на систему здравоохранения. В некоторых странах, преимущественно африканских, доступ к спасающим жизни вакцинам ограничен, и это помимо сохраняющегося скептицизма людей в отношении вакцинации.

Слишком многие правительства стран отреагировали на пандемию так, словно это всего лишь острый кризис общественного здравоохранения, и продолжают концентрироваться исключительно на последствиях для здоровья своих граждан. Результатом стало неравномерное реагирование вкупе со слабой всемирной сплоченностью, тенденцией к краткосрочному планированию и недостаточным вниманием к комплексному воздействию на общество.

Таким образом, данный отчет является отправной точкой для рассмотрения широкомасштабных последствий COVID-19 в двух частях.

В части 1 излагаются три вероятных сценария на пятилетний срок, которые могут реализоваться в рамках многоуровневых последствий с учетом взаимодействия и неопределенности на уровне политики и влияния на результаты. Эти сценарии рассматриваются в качестве иллюстративных, чтобы помочь мировому сообществу

спланировать будущее в попытке оценить более широкие последствия принятых сегодня решений и стоимость бездействия.

В части 2 содержатся рекомендации по возможной подготовке всемирного сообщества к смягчению последствий COVID-19 в будущем и решению других экзистенциальных кризисов, с которыми мы неизбежно столкнемся. Мы надеемся, что это позволит улучшить результаты и извлечь множество уроков для применения в других глобальных чрезвычайных ситуациях.

В. Какой подход использовался?

Для разработки вероятных пятилетних сценариев применен системный подход. Международный научный совет (ISC) при поддержке Бюро ООН по сокращению риска бедствий (UNDRR) и ВОЗ в качестве наблюдателей назначил высокоуровневую комиссию по надзору из 2 наблюдателей и 18 экспертов из различных географических точек в области общественного здоровья, вирусологии, экономики, поведенческих наук, этики, социологии и т.д. (см. Приложение II).

На этапе 1, с марта по ноябрь 2021 года, комиссия по надзору вместе со своей командой технических советников и специалистов по управлению проектами провели большое количество консультаций с целью определения движущих сил и возможных последствий пандемии в пятилетнем горизонте планирования. Это было достигнуто следующим образом:

1. *Определение множества факторов*, которые будут влиять на развитие пандемии и/или будут находиться под влиянием пандемии.
2. *Определение ключевых векторов неопределенности*. Таковыми являются критические события или политические проблемы, которые могут существенно повлиять на исход пандемии.
3. *Разработка системной карты* взаимодействий между различными аспектами политики и способов воздействия на достижение результатов. Такая карта используется в качестве когнитивного инструмента для формирования у представителей правительственных структур видения относительно более широких последствий принимаемых ими решений в рамках определенных политических областей.
4. *Описание некоторых вероятных сценариев* в течение следующих пяти лет.

На этапе 2, с января по апрель 2022 года, еще 17 международных экспертов приняли участие в опросах или ответили на вопросы анкеты для определения ключевых уроков и последствий в каждой из политических областей. После этого был проведен совместный экспертный семинар для разработки ряда рекомендаций с наиболее позитивным воздействием на окончание пандемии и повышение устойчивости к будущим кризисам.

В данном отчете обобщены выводы и результаты этих широкомасштабных консультаций и проведенной аналитики.

С. Каковы движущие силы и как мы управляем последствиями?

Международные эксперты, принявшие участие в этапе 1 данного проекта, выделили 53 критических фактора с наиболее существенным воздействием на долгосрочный исход пандемии. Часть из них уже стали приоритетными для некоторых стран, частного сектора и разнообразных структур. К их числу относятся поставки вакцин и противовирусных препаратов и доступ к ним, готовность к биозащите, планирование ответных мер и наблюдение за появляющимися вариантами вируса, наряду с другими мерами по защите общественного здоровья и контролю над эпидемией.

Однако в подавляющем большинстве случаев мы пришли к выводу, что многим из факторов, которые окажут существенное воздействие на людей в долгосрочной перспективе (от пяти лет и более), сегодня не уделяют должного внимания ни на уровне правительств стран, ни на уровне всемирного сообщества. К их числу относится политика по улучшению таких основополагающих государственных услуг, как емкость системы общественного здравоохранения, обеспечение ухода за людьми из уязвимых групп населения, состояние системы образования и доступ к службам психического здоровья. К прочим критическим факторам относится распространение дезинформации, особенно в социальных сетях, геополитический оппортунизм, недостаточный доступ к рынкам капитала в странах с низким и средним уровнем дохода и снижение прогресса в достижении целей устойчивого развития ООН.

D. К каким будущим сценариям развития COVID-19 следует подготовиться мировому сообществу?

Разработка сценариев не претендует на предсказание будущего. Как отмечается в данном отчете, для этого существует слишком много неопределенностей. Однако при рассмотрении вероятных вариантов будущего в иллюстративных целях такой процесс позволяет политикам определять меры для сужения круга возможностей до приемлемого диапазона.

Основная цель проекта заключается в изучении результатов, выходящих за рамки непосредственного воздействия COVID-19 на здоровье. В качестве примера приведены три глобальных сценария развития COVID-19 к 2027 году. В ходе экспертных консультаций в рамках проекта первый из этих сценариев под названием «Непрерывность» был признан наиболее вероятным. Второй сценарий, «Упущенное восстановление», считается правдоподобным, но более пессимистичным, а третий – «Сотрудничество плюс» – правдоподобным, но более оптимистичным. На эти результаты будут влиять векторы развития неопределенности, выделенные в рамках проекта. Разумеется, возможны и более экстремальные промежуточные сценарии. Каждый сценарий учитывает ход пандемии COVID-19, включая текущую эволюцию

вируса и разработку вакцин, здоровье населения планеты, уровень социального благополучия, стабильность общества, состояние мировой экономики, уровень неравенства, влияние на повестку устойчивого развития и будущие угрозы.

Сценарий **«Непрерывность»** описывает ближайшее будущее, в котором мировое и региональное сотрудничество привело за пять лет к созданию эффективных вакцин (постоянно обновляемых в связи с изменчивой природой вируса). Невакцинированное население остается преимущественно в странах с низким уровнем доходов, хотя повсеместно сохраняются группы людей, настроенных против вакцинации и мешающих достижению всеобщей иммунизации. Дополнительные производственные мощности обеспечивают поставки обновленных вакцин и бустеров в большинство стран. В странах, в которых наблюдается всплеск заболеваемости COVID-19, принимаются определенные меры по защите здоровья и социального благополучия. Более глубокое осознание важности наличия надежных социальных и медицинских систем приводит к внедрению определенных механизмов социального восстановления и финансирования, однако такие действия носят бессистемный и нерегулярный характер в рамках отдельных стран и на мировом уровне. В результате этого, а также в силу биологических особенностей, включая существование носителей, не относящихся к человеку, COVID-19 становится эндемическим заболеванием, распространенным во всем мире, с сезонными всплесками заболеваемости, для которых требуются новые вакцины и применение противовирусных препаратов. Прогресс в достижении целей устойчивого развития ООН (ЦУР ООН) замедлился в течение первых лет пандемии, но впоследствии может ускориться, отчасти благодаря выученным в ходе пандемии урокам. Тем не менее, доверие граждан своему государству серьезно страдает, отчасти из-за дезинформации, роста популизма и потери социальной сплоченности, что приводит к более широким политическим последствиям как на национальном, так и на мировом уровне.

Сценарий **«Упущенное восстановление»** описывает мир через пять лет с ухудшающимися социальными условиями и ростом неравенства из-за растущей геополитической напряженности, как уже было показано на примере конфликта в Украине, политики протекционизма и слабого сотрудничества на международном и региональном уровнях в ответ на пандемию. Применение бустеров от COVID-19 для борьбы с новыми вариантами вируса разрешено большинством стран в ответ на ослабление иммунитета и слабого иммунного ответа в уязвимых группах населения и тех, кто подвержен высокому риску заражения, реагирующих на более патогенные и трансмиссивные варианты вируса. Однако в странах с низким доходом сохраняется ограниченный доступ к первым дозам вакцин и противовирусным препаратам. Менее 60% мирового населения полностью вакцинированы против COVID-19. В некоторых странах все еще востребованы такие ограничительные меры в области здравоохранения и социальной защиты, как удаленная работа из дома и региональные карантин. В этом сценарии восстановительные механизмы и финансирование системы социального обеспечения при COVID-19 ограничены. В результате

заболеваемость COVID-19 остается неконтролируемой, а в некоторых регионах мира наблюдаются серьезные вспышки. Рост популизма продолжает подрывать международное сотрудничество и способствует усилению авторитаризма правительств. И без того ослабленная многофакторная система еще больше подрывается, а прогресс в достижении ЦУР ООН серьезно замедляется.

Более оптимистичный сценарий **«Сотрудничество плюс»** описывает мир в течение следующих пяти лет, в котором важность COVID-19 была снижена благодаря высочайшему уровню международного сотрудничества. Более 70% людей получили вакцину от COVID-19. Разработка вакцин и расширение производственных возможностей и дистрибуции позволяют поддерживать высокий уровень защиты на мировом уровне. Эффективные противовирусные препараты широко доступны по цене, обеспечивающей доступ для стран с низким уровнем дохода. Меры по обеспечению здоровья населения в борьбе с вирусом носят гораздо менее ограничительный характер. Шок, вызванный пандемией, побуждает страны с высоким уровнем доходов выделять значительные средства на экологически сбалансированное восстановление после COVID-19 и создание систем социальной защиты и здравоохранения. Системы здравоохранения в странах с низким уровнем дохода все еще могут быть перегружены в случае всплесков заболеваемости COVID-19, однако течение болезни становится более управляемым. Правительства стран и разнообразные структуры учитывают уроки, полученные во время борьбы с пандемией, и лучше готовятся к потенциальным бедствиям через механизмы научного консультирования для усиления сопротивляемости будущим кризисам. Ослабление пандемии позволяет различным участниками процесса изменить приоритеты в достижении ЦУР ООН.

В целом, опрошенные эксперты считают возможным воплощение в жизнь одного из этих трех сценариев (или промежуточных сценариев, основанных на них). Поэтому крайне важно, чтобы мировое сообщество сосредоточилось на действиях, которые позволят достигнуть наилучших результатов из возможных. Для этого необходимо понять, какие движущие силы стоят за этими сценариями и как они могут взаимодействовать.

В поддержку данного анализа сценариев исследованы различные аспекты кризиса заболеваемости ковидом с использованием концепции политических измерений, или «часов». Для отображения критически важных факторов, влияющих на среднесрочные и долгосрочные последствия пандемии, используются семь часов: здравоохранение, социальная сфера, национальное управление, экономика, международное управление, окружающая среда, наука и техника. Использование часов для представления этих факторов обусловлено тем, что изменения происходят с разной скоростью, а результаты проявятся в разное время. Помимо этого, разные страны и регионы могут находиться на разных этапах развития относительно этих часов.

Е. Каковы основные рекомендации при подготовке мирового сообщества?

Составление схемы часов, векторов неопределенности и итоговых результатов дает представление о сложности воздействия в рамках пандемии и вызванных ею многочисленных цепных реакциях. Принимаемые решения и меры должны быть тщательно проанализированы в контексте многочисленных рисков, сложных контуров обратной связи и множества компромиссов.

С учетом многогранного характера пандемии COVID-19 в части 2 данного отчета изложены наиболее важные уроки и политические последствия, широко применимые как в рамках национального, так и многостороннего взаимодействия. Цель состоит в том, чтобы предложить пути изменения текущей траектории движения в сторону более оптимистичного исхода, приближенного к сценарию под названием «Сотрудничество плюс».

Некоторые из основных рекомендаций приведены в Таблице 1. К ним относятся:

1. Международное и региональное сотрудничество необходимо как основной компонент поиска способов решения проблем и защиты. Текущие недостатки многофакторной системы, выявленные в ходе борьбы с пандемией (и, более того, во время кризиса в Украине), требуют реформирования основы ее функционирования для преодоления крупных кризисов. Это особенно актуально, учитывая необходимость борьбы с COVID-19 в условиях многочисленных рисков, связанных с изменением климата, геополитической напряженностью, продовольственной безопасностью и т.д.
2. Для решения проблемы растущего неравенства, возникшего в результате пандемии, правительствам стран необходимо сосредоточиться на вопросе обеспечения справедливого распределения будущих доходов во время восстановления экономики. Для этого необходимо финансирование нескольких перекрестных областей воздействия, включая инклюзивное управление, усиление международных механизмов обеспечения высококачественными медицинскими препаратами стран с низким уровнем дохода, устранение цифрового разрыва в образовании и смягчение социальной изоляции в результате пандемии с помощью вовлечения в этот процесс всех слоев общества.
3. Правительства стран должны пересмотреть и переосмыслить способы оценки риска и официально включить их в разработку концепции. Необходимы междисциплинарное мышление и фокусировка на сопротивляемости как до, так и во время кризисов для улучшения уровня готовности к широкому спектру бедствий с учетом взаимосвязанных рисков и последствий.
4. Правительства стран должны уделять первоочередное внимание созданию и поддержанию доверия, способствовать укреплению сплоченности общества,

сотрудничеству и стрессоустойчивости. Вовлечение в этот процесс общественности должно стать центральным мероприятием при подготовке планов готовности к пандемиям и другим кризисам, при этом необходимо выслушать самые разные мнения.

5. Существует необходимость решить проблему распространения дезинформации и укрепить плюралистическую систему научного консультирования для повышения доверия к науке, тем самым защищая общество от рисков.
6. В равной степени необходимо инвестировать в научные исследования и разработки во имя общественного блага. В рамках этого ООН должна разработать более комплексный подход к науке для решения проблем и работы над общими целями.
7. Необходимо усиливать образовательный процесс на местном, региональном, национальном и международном уровнях. Это включает в себя поиск различных видов данных и знаний для анализа предпосылок событий и того, что именно пошло не так, для того чтобы разработать более эффективные способы устранения будущих рисков.

F. Основные положения

Пандемия затронула все страны и стала по-настоящему мировым кризисом. Политики сосредоточились преимущественно на решении национальных вопросов. Однако мировой кризис требует сотрудничества и решения проблем на мировом и региональном уровнях в дополнение к тщательно продуманным государственным и местным ответным мерам.

Хотя пандемия продолжит влиять на все сферы социальной, политической, экономической и дипломатической жизни, многие из лиц, принимающих решения, продолжают ориентироваться на краткосрочную перспективу, игнорируя потенциальное воздействие принимаемых ими решений в будущем на сферы жизни, не связанные со здравоохранением.

Данный проект предоставляет политикам и экспертам некий шаблон для рассмотрения и принятия решений на локальном уровне в более широком контексте. В нем выделены типы решений, которые могут привести к более хорошим и справедливым результатам, и иллюстрирует сложное взаимодействие между этими решениями.

Будущий ход пандемии и ее последствия, выходящие за рамки здравоохранения, будут зависеть от принятых сегодня решений. Такие решения сократят либо продлят течение пандемии, смягчат либо усугубят ее неблагоприятное воздействие.

Поэтому в части 2 данного отчета приведены рекомендации по нескольким направлениям для смягчения будущих рисков с целью продвижения к сценарию «Сотрудничество плюс». Эти направления включают в себя мировую справедливость, понимание рисков, доверие и общественную мобилизацию, научную дипломатию, развитие потенциала для научного консультирования и повышения устойчивости, многостороннюю реформу системы и финансирование изучения методик (см. Таблицу 1).

Таблица 1 «Рекомендации по смягчению долгосрочных последствий COVID-19 и подготовке к будущим кризисам»

Стратегия/область деятельности	Основные рекомендации	Мероприятия
Мировая справедливость	Сосредоточиться на снижении роста неравенства, влияющего на способность общества справляться с COVID-19	1. Улучшить доступ к системе здравоохранения, потенциал и способность к адаптации 2. Поддерживать восстановление системы образования 3. Поддерживать бытовую экономику
Понимание рисков	Пересмотреть и переосмыслить способы оценки риска и официально включить их в разработку концепции	1. Сосредоточиться на последствиях, а не только на определенных рисках 2. Переосмыслить долгосрочные риски по принимаемым действиям и разрешению острых проблем 3. Сохранять бдительность в отношении других экзистенциальных рисков 4. Не исключать проблемы устойчивого развития из числа приоритетных
Доверие и общественная мобилизация	Укреплять доверие через последовательное принятие решений и получение надежной информации	1. Обеспечить доверие через прозрачный процесс принятия решений и потоки данных 2. Нивелировать ложные сведения и дезинформацию через планирование и доверие 3. Адаптировать подход к управлению кризисом по мере изменения ситуации 4. Изменить определение положительных результатов, а не концентрироваться только на данных о случаях заболевания и смертях

Наука и научная дипломатия	Уделять первостепенное внимание научному сотрудничеству и дипломатии в мирное время, чтобы результаты исследований можно было быстро применить в условиях кризиса	1. Финансировать научные исследования и разработки и распределять выгоды во имя общественного блага 2. Обеспечить признание работы ученых в странах с низким и средним уровнем дохода 3. Продолжать поддерживать разработки в открытой науке для обеспечения справедливого доступа 4. Усилить механизмы научного консультирования на государственном и многостороннем уровнях
Развитие потенциала для научного консультирования и повышения устойчивости	Обеспечить широкий потенциал в области научного консультирования, обобщения данных и посредничества	1. Финансировать процесс эффективного обобщения данных и возможности посредничества 2. Нарращивать потенциал и поддерживать обмен рекомендациями со странами с низким уровнем дохода 3. Планировать научное взаимодействие, научную грамотность и умение распознавать риски 4. Создать научный консультативный совет при ООН
Многосторонняя реформа системы	Реформировать многостороннюю систему для усиления международного сотрудничества и регионального реагирования до и после кризисов	1. Устранить структурные недостатки в ВОЗ и других заинтересованных лицах 2. Координированно создавать многочисленные процессы для мобилизации более широких слоев населения на национальном, региональном и международном уровнях на ранних стадиях кризиса 3. Поддерживать роль гражданского общества и частного сектора в снижении социальной напряженности 4. Совершенствовать международные соглашения с учетом принципов реагирования на пандемию COVID-19
Финансирование образования	Повысить потенциал для изучения методик	1. Проанализировать роль людей и их мобильности в зонах зоонозных вспышек для

	на местном, региональном, национальном и международном уровнях	понимания того, как действия людей могут усугубить последствия 2. Проанализировать, какие события пошли не так, и сконцентрироваться на улучшении понимания и механизмов устранения будущих рисков 3. Искать различные виды данных и знаний для извлечения правильных уроков 4. Улучшать понимание на международном уровне посредством сотрудничества в рамках многосторонней системы
--	---	---