

## **МФОККиКП**

### **COVID-19 и восстановление**

**14 апреля 2020**

#### **1. Вступление**

В данном документе рассматривается тема восстановления в контексте ликвидации последствий COVID-19. В нем определены элементы подхода к процессу реабилитации, которые уже включены в пересмотренный «Чрезвычайный призыв МФОККиКП», и даются рекомендации Национальным Обществам о дополнительной поддержке восстановления в рамках операций по реагированию сейчас и в будущем. В этом документе также отмечены некоторые ключевые уроки, полученные при проведении операций по оказанию помощи при других эпидемиях (см. Приложение).

#### **2. Основные последствия кризиса при COVID-19 и меры по его преодолению**

— Основное воздействие, безусловно, оказывается на здоровье; существует также косвенное воздействие эпидемии на здоровье человека (например, ограничение доступа к регулярному медицинскому обслуживанию и интенсивной терапии).

— Вторичные воздействия / социально-экономические последствия мер реагирования и контроля,<sup>1</sup> связанные с:

- продовольственной безопасностью и средствами к существованию (FSL): потеря дохода семьи, что приводит к созданию негативных

---

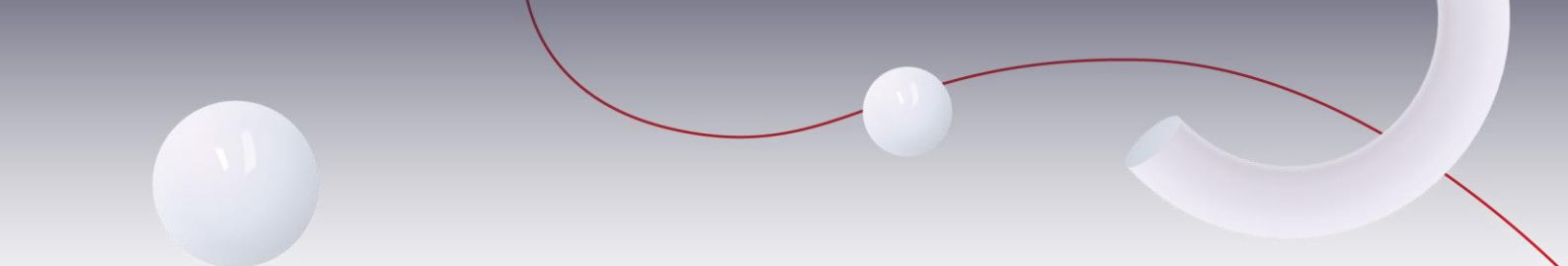
<sup>1</sup> См. следующие основные ссылки, связанные со вторичными социально-экономическими эффектами:

Secondary impacts of major disease outbreaks in low- and middle-income countries. K4D Helpdesk Report 756 (DfiD). Brighton, UK: Rohwerder, B. (2020), Institute of Development Studies.

COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses, International Labour Organization Note, March 2020

SHARED RESPONSIBILITY, GLOBAL SOLIDARITY: Responding to the socio-economic impacts of COVID19, United Nations, March 2020.

Economic and food security implications of the COVID-19 outbreak. WFP, 25 March, 2020.



стратегий преодоления, отсутствие продовольственной безопасности и неспособность удовлетворять основные потребности;

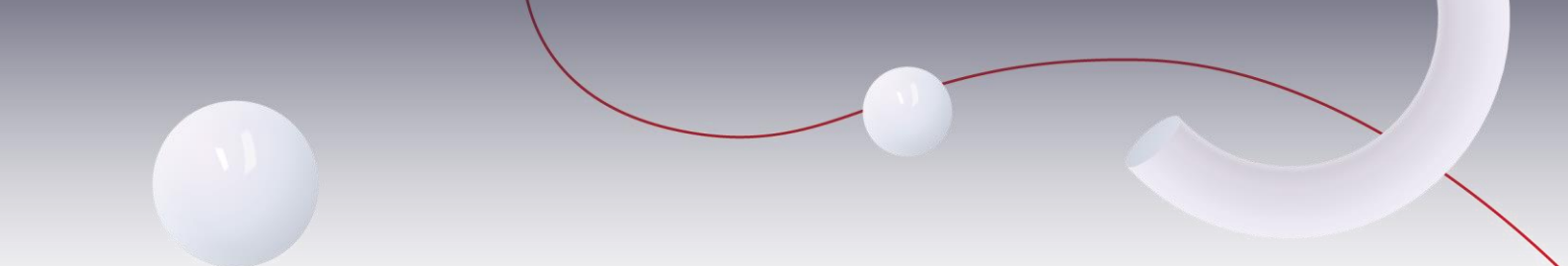
- социальной сплоченностью / разрушением доверия, психосоциальными проблемами, стигматизацией и социальным отчуждением;
- ухудшением ситуации в области безопасности, стабильности, защиты (в зонах конфликтов, там, где начались гражданские беспорядки, затяжные перемещения населения, миграция);
- нарушением процесса обучения и влиянием на благополучие детей;
- более широкими макроэкономическими, рыночными последствиями и влиянием на цепочку поставок (включая серьезный удар по государственным бюджетам и массовую безработицу).

— Макроэкономическое воздействие на страны с низким и средним уровнем дохода включает не только очевидные внутренние последствия, но и косвенные международные последствия замедления темпов роста мировой экономики, таких как<sup>2</sup>:

- потеря денежных переводов от мигрантов, работающих за рубежом, особенно для стран, для которых они являются основным источником национального дохода;
- проблемы с поставками продовольствия и инфляция цен на продукты питания для стран, зависящих от импорта продовольствия;
- потеря доходов от экспорта для стран, зависящих от экспорта сырьевых товаров, например, в горнодобывающей промышленности, энергетике;
- крах туристической деятельности, особенно для стран, для которых туризм является основным источником национального дохода.

---

<sup>2</sup> Macro-economic impact of COVID-19 on low- and middle-income countries. IASC, 9 April 2020



Эти экономические последствия могут ударить по странам, даже если они не пострадали от эпидемии COVID-19 напрямую. Всемирный банк и МВФ прогнозируют глобальный экономический спад; ВТО прогнозирует значительный спад в международной торговле; ожидается значительный рост бедности в мире, причем, по оценкам, полмиллиарда человек во всем мире окажутся в нищете<sup>3</sup>.

ООН отметила, что выход из кризиса должен быть приоритетом, особенно для того чтобы не лишиться достигнутых успехов в области развития в наиболее уязвимых странах<sup>4</sup>. Восстановление является ключевым моментом комплексных ответных мер ПРООН на COVID-19<sup>5</sup>.

### 3. Текущая деятельность МФОККиКП по борьбе с COVID-19

— Основное внимание в «Чрезвычайном призыве» (ЧП) было уделено воздействию на здоровье, а также готовности Национальных Обществ (НО).

— Пересмотренный ЧП от 26 марта теперь действует в течение 14 месяцев и включает некоторые предложения по проведению мероприятий по устранению последствий от вторичных социально-экономических воздействий, особенно для FSL. Предполагается, что основным вариантом реагирования будет программа по оказанию денежной помощи наличными и ваучерами (CVA).

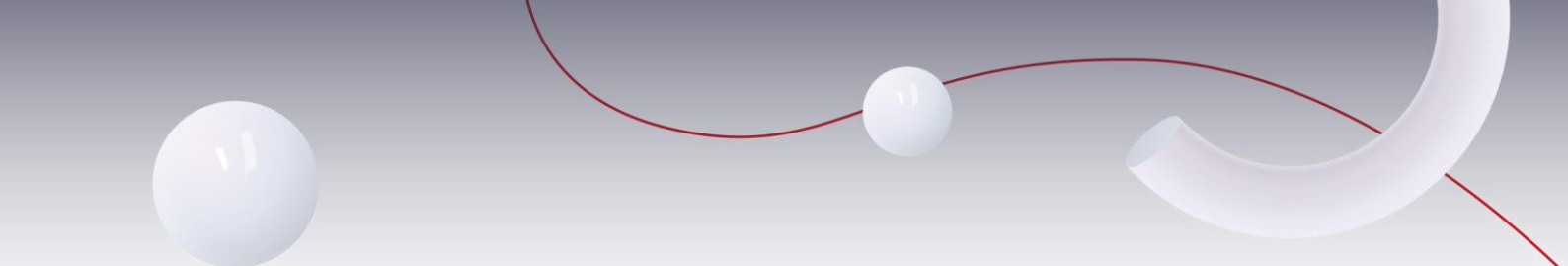
— *Эти мероприятия будут наиболее подходящими для Национальных Обществ, которые в рамках существующих операций или программ уже работают с крайне уязвимыми группами населения в нестабильных условиях. Это могут быть, например, сообщества, пострадавшие от стихийных*

---

<sup>3</sup> Estimates of the Impact of COVID-19 on Global Poverty. A. Sumner, C. Hoy and E. Ortiz-Juarez. (2020). UNUWIDER Working Paper. См. также: DIGNITY NOT DESTITUTION: An 'Economic Rescue Plan For All' to tackle the Coronavirus crisis and rebuild a more equal world. Oxfam, April 2020.

<sup>4</sup> SHARED RESPONSIBILITY, GLOBAL SOLIDARITY: Responding to the socio-economic impacts of COVID19, United Nations, March 2020.

<sup>5</sup> COVID-19: UNDPs Integrated Response. UNDP, April 2020.

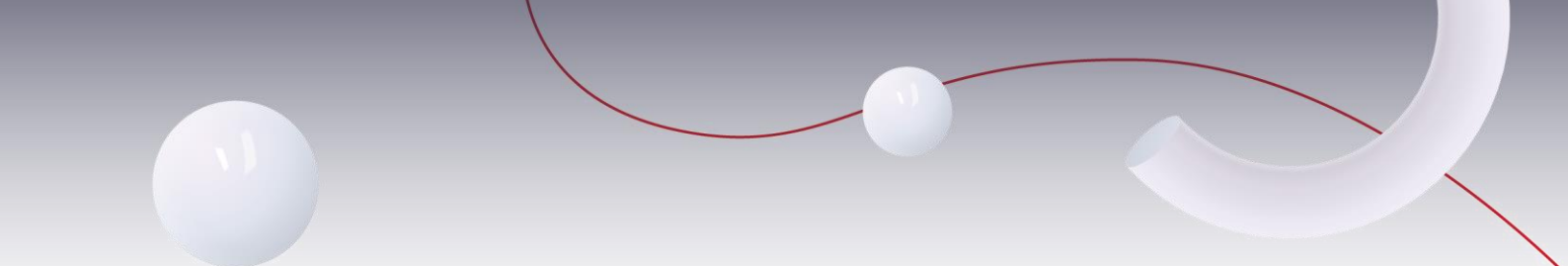


*бедствий, мигранты, беженцы, другие перемещенные лица, люди, живущие в городских поселениях без (informal urban settlements) и т. д. Благодаря взаимодействию с этими уязвимыми группами Национальные Общества смогут поддержать тех, кто дополнительно пострадал от COVID-19, и предоставить им срочную помощь в виде FSL.*

— В течение 14-месячного срока ЧП (чрезвычайного призыва) поддержка по реабилитации сообществ будет носить ограниченный характер. Тем не менее экстренную помощь в виде FSL / денежной помощи можно рассматривать как поддержку для раннего восстановления, особенно если она оказана после снятия ограничений на передвижение.

— Другие аспекты «концепции восстановления» отражены в пересмотренном ЧП:

- *Большое внимание уделяется готовности Национальных Обществ и тому, что результаты этой глобальной операции положительно влияют на Национальные Общества.*
- *Планирование непрерывности бизнеса для Национальных Обществ, чтобы свести к минимуму перебои в оказании ими других услуг сообществу (и не нарушать процесс развития НО), а также не снижать их способность реагировать на новые кризисы.*
- *Интеграция DRR — адаптация существующих программ CB-DRR и включение эпидемиологических рисков в действия по обеспечению готовности сообщества. Кроме того, использование инструментов и подходов DRR по обеспечению стабильности.*
- *Сильная программа SEA, подходы к информированию о рисках; интеграция PGI (хотя они имеют отношение не только к восстановлению).*
- *Определение воздействия кризиса на социальную сплоченность и психическое здоровье.*



#### **4. Ключевые вопросы восстановления, которые НО должно рассматривать в рамках более широкого реагирования на COVID-19**

— Национальные Общества должны помогать своим правительствам восстанавливать систему здравоохранения, в том числе поддерживать структуры здравоохранения сообществ и оказывать догоспитальную помощь, чтобы свести к минимуму перебои в доступе к другим (обычным) медицинским услугам.

— Национальные Общества должны продолжать укреплять собственную готовность к реагированию на протяжении всех мероприятий по борьбе с ковидом.

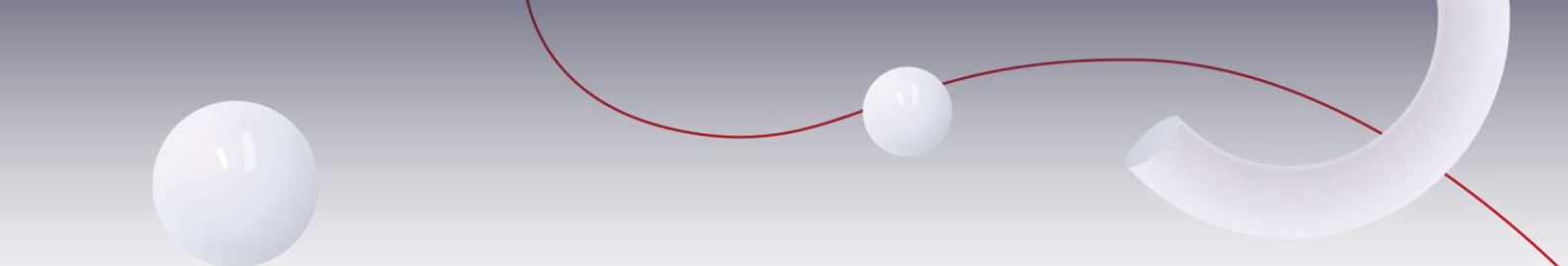
— Выход из операций по борьбе с ковидом: Национальные Общества должны включать мероприятия по обеспечению готовности к эпидемиям, включая ECV, во все свои долгосрочные программы на уровне сообществ (например, СВНФА, СВДРР и т. д.).

Это будет способствовать повышению стрессоустойчивости на местном уровне. Простые шаги для НО предусматривают обеспечение средствами индивидуальной защиты (СИЗ) в виде предварительно подготовленных резервов.

— Формирование лучших созидательных возможностей: Национальные Общества должны помогать своим правительствам в создании более сильных систем здравоохранения, которые будут лучше подготовлены к будущим эпидемиям.

— Нужно учитывать результаты воздействия на окружающую среду и обеспечивать «зеленое реагирование» (например, надлежащее обращение с большими объемами загрязняющих твердых отходов, например полипропиленом).

— Важно устранять вторичные воздействия: Национальные Общества могут поддерживать меры по восстановлению после социально-экономических



кризисов для целевых групп наиболее уязвимых слоев населения, особенно в нестабильных условиях. Это может быть уместно для некоторых Национальных Обществ, в зависимости от их мандатов, возможностей, опыта, планов правительства и т. д. Возможны следующие варианты:

- Поддержка продовольственной безопасности и обеспечение основных потребностей для наиболее уязвимых слоев населения.
- Связь/поддержка механизмов социальной защиты (с использованием CVA).
- Защита средств к существованию / активов, которые находятся под угрозой и, например, принадлежат фермерам и скотоводам.
- Возобновление деятельности, приносящей доход: поддержка малого бизнеса и т. д.
- Восстановление социальной сплоченности, решение проблем, связанных со стигмой и социальной изоляцией.
- PSP (ПСП — психосоциальная поддержка) работникам здравоохранения, выжившим, тем, кто был помещен в карантин или подвергся стигматизации.
- Использование CVA там, где это возможно; предпочтительно использовать цифровые/мобильные платежи и системы управления данными, чтобы минимизировать социальные контакты и риски для волонтеров и персонала, провайдеров финансовых услуг (FSP — ПФУ) и целевых групп населения.

— На данном этапе предполагается, что эти мероприятия по восстановлению будут направлены на наиболее уязвимые группы населения, с которыми уже работают Национальные Общества, в сообществах, где у них есть представители, на которых можно опираться, и где их помощь дополняет действия правительства.

## **5. Будущее и долгосрочное восстановление — соображения для членов МФОККиКП**

— Вторичные последствия кризиса, скорее всего, будут возрастать.

— ЧП (чрезвычайный призыв) может быть продлен на много лет. В этом случае оказание поддержки по восстановлению станет более актуальным для Действующих Национальных Обществ и Национальных Обществ.

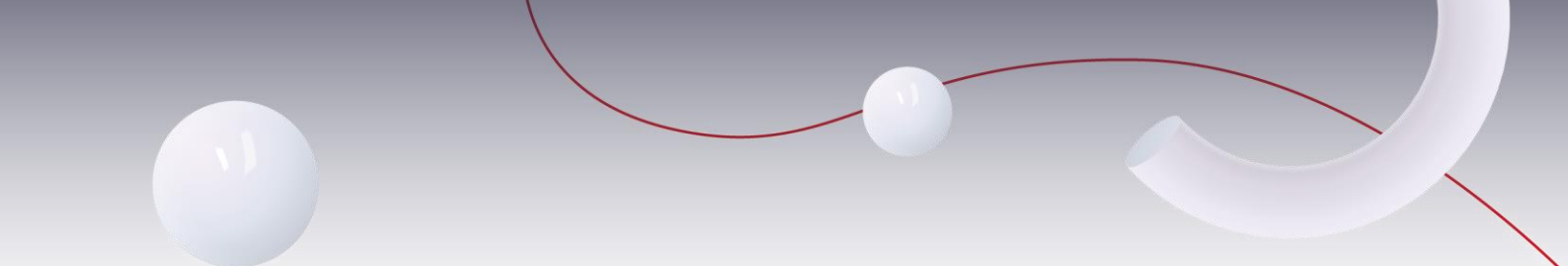
— В будущем могут быть актуальны другие механизмы финансирования, например региональные ЧП: для региона, который пострадал больше других, или региона, где Национальные Общества хотят больше участвовать в восстановлении. Поддержка со стороны долгосрочных партнеров Национальных Обществ по Движению также будет актуальна.

— На правительстве лежит главная ответственность за реагирование в национальном масштабе по устранению вторичного воздействия последствий на широкие слои населения. Это потребует значительных финансовых усилий и помощи со стороны организаций ООН и международных финансовых институтов. В рамках этого некоторые Национальные Общества могут принять участие в разработке планов по восстановлению на национальном уровне, реализуя местные аспекты деятельности.

— Некоторые Национальные Общества считают, что им отведена определенная роль в поддержке восстановления сообщества после вторичных последствий — если они смогут определить конкретные уязвимые группы, которые, вероятно, будут исключены из программы широкой государственной помощи и которым будет трудно восстанавливаться.

Внимание должно быть сосредоточено на:

- восстановлении FSL (продовольственной безопасности и средств к существованию), особенно с использованием CVA;
- взаимодействии и общении с сообществами, которые восстанавливают социальную сплоченность и продолжают оказывать ПСП;

- 
- специфических потребностях в жилье и расселении в городских поселениях без регистрации (urban informal settlements).

— Национальные Общества, в том числе в развитых странах, будут применять инновационные подходы. Их нужно изучать и распространять.

— Национальным Обществам следует позаботиться о том, чтобы не допустить, чтобы мероприятия по FSL/CVA и другие реабилитационные меры отвлекали их от основной сферы деятельности по охране здоровья, информированию о рисках и вовлечению сообществ.

Нужно тщательно учитывать возможности и опыт, особенно если большая часть поддержки МФОККиКП может быть оказана только дистанционно.

— Секретариат МФОККиКП должен учесть организационный опыт того, как осуществлялось и осуществляется управление этим глобальным реагированием, и использовать его для обеспечения готовности всей системы МФОККиКП.

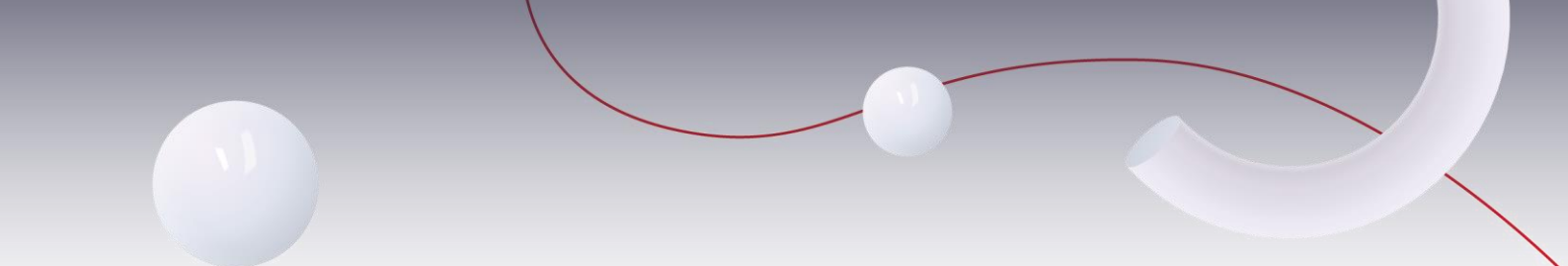
## **6. Техническое/секторальное руководство, связанное с устранением вторичных воздействий и восстановлением**

Имеется отдельное руководство по COVID-19, касающееся программ FSL, CVA, городских неформальных поселений (urban informal settlements), PGI и миграции для Национальных Обществ, которые занимаются решением проблем, связанных с некоторыми последствиями вторичного воздействия на наиболее уязвимые слои населения.

## **7. Основные тенденции в более широком гуманитарном секторе, которые следует учитывать**

Глобальный план гуманитарного реагирования ООН / межведомственных организаций (ГПГР) для COVID-19 и Генеральный секретарь ООН



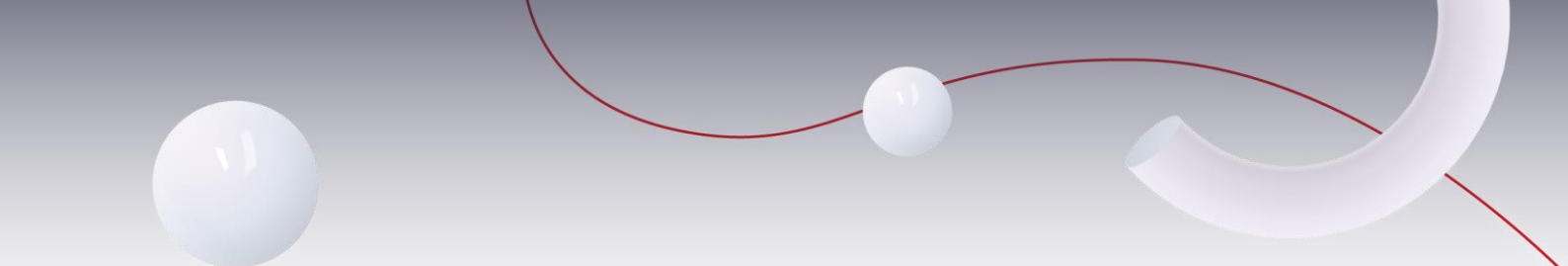


подчеркнули важность рассмотрения вопросов восстановления после кризиса, вызванного COVID-19.

Само восстановление исключено из сферы действия ГПГР, который ориентирован на уязвимые страны, где проходят гуманитарные операции и где нужна дополнительная гуманитарная помощь как в области здравоохранения, так и в других сферах.

Однако ГПГР рассматривает последствия вторичных воздействий, особенно чрезвычайные мероприятия в рамках FSL, связанные с отсутствием продовольственной безопасности, потерей доходов и т. д. и неспособностью наиболее уязвимых групп населения удовлетворить свои основные потребности.

Более широкие потребности в восстановлении наиболее пострадавших стран, особенно связанные с макроэкономическими последствиями, будут рассматриваться в рамках нового Фонда ООН по ответным мерам и восстановлению в связи с COVID-19 — многостороннего донорского трастового фонда. Фонд будет помогать всем странам — участницам программ с низким и средним уровнем дохода, в частности, тем группам населения, которые не включены в Глобальный план гуманитарного реагирования, помогая восстановлению и гарантируя прогресс в достижении Целей устойчивого развития (ЦУР). Существуют и другие механизмы финансирования, такие как План поддержки Всемирного банка, который предоставляет финансирование и кредиты правительствам для решения более широких макроэкономических последствий кризиса, поддерживает частный сектор и финансирует системы здравоохранения. По состоянию на начало апреля Всемирный банк утвердил механизмы ускоренного финансирования для 20 стран, еще 40 стран находятся в процессе рассмотрения. Кроме того, МВФ призвал приостановить выплаты по государственному долгу и облегчить



долговое бремя для наименее развитых стран. Он также рассматривает возможность реструктурировать собственные кредиты правительствам.

Независимо от этих планов и фондов, скорее всего, будут значительные пробелы в оказании помощи по восстановлению для наиболее уязвимых групп населения, особенно в нестабильных условиях, и для людей, работающих в неформальном экономическом секторе. Предполагается, что помощь в рамках Фонда ООН «Ответные меры и восстановление» будет по преимуществу направляться прямо правительствам.

### **Приложение. Уроки, извлеченные из предыдущих мер реагирования на эпидемии<sup>6</sup>**

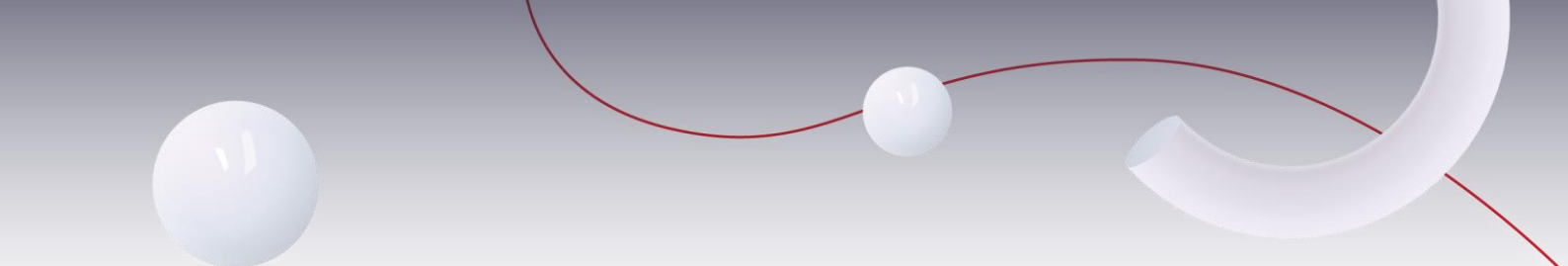
Из вторичных социальных последствий эпидемий самым длительным является негативное воздействие на социальную сплоченность. Травма от вспышки эпидемии и ответных мер, а также социальная стигма, которую они вызывают, могут сохраняться спустя годы после окончания эпидемии. Сюда можно отнести длительное и несоразмерное влияние карантинных мер на определенные категории людей.

Эпидемии могут оказывать воздействие на национальные системы здравоохранения в течение долгого времени. Хрупким системам трудно справиться с решением повседневных проблем, связанных со здоровьем, во время эпидемии. Обычно им требуется много времени, чтобы вернуться к нормальной работе.

Поддержка средств к существованию и экономическое восстановление — важнейший компонент эффективных ответных мер в борьбе с эпидемией. Имеются свидетельства успешного восстановления экономики в

---

<sup>6</sup> См. следующие ссылки: Evidence and lessons on efforts to mitigate the secondary impact of past disease outbreaks and associated response and control measures. K4D Helpdesk Report 757 (DfiD). Brighton, UK: Kelly, L. (2020), Institute of Development Studies. IFRC Regional Recovery Framework — Moving to post Ebola Recovery, April 2015, IFRC. Ebola Synthesis Reference Document, August 2017, IFRC.



пострадавших районах в ходе борьбы с лихорадкой Эбола в Западной Африке. Там была восстановлена сельскохозяйственная деятельность и малый бизнес для уязвимых групп населения, которые пострадали от серьезных вторичных последствий.

Среди общих извлеченных уроков есть некоторые, которые актуальны для любой вспышки заболевания:

- Ответные меры следует применять ко всему обществу, уделяя внимание людям, пострадавшим от эпидемии, а также их широким сообществам.

- Реагирование должно опираться на контекстно-специфические знания о социальной динамике в сфере здравоохранения, об этнических меньшинствах и т. д.

- Важно привлекать сообщества, чтобы ослабить принудительный характер некоторых мер и смягчить последствия вторичного воздействия на социальную сплоченность.

- Поддерживать структуры здравоохранения, чтобы снизить перебои в предоставлении медицинских услуг.

- Учитывать вторичные воздействия с самого начала и предоставлять необходимое финансирование для их устранения.

- Важно учитывать межсекторальные ответные меры для борьбы с многочисленными (и сложными) последствиями вспышек.

Для Национальных Обществ — несколько основных уроков:

- Важно интегрировать эпидемическую готовность во все долгосрочные программы, включая программы по снижению риска и готовности к ответным мерам.

- Необходимо опираться на возможности отделений, волонтеров и существующие программы — избегать реабилитационных мер, которые не связаны с долгосрочными программами и не укрепляют их.



— Использовать поддержку соответствующих партнеров Движения при принятии мер по восстановлению.

— Реагировать на эпидемию — это возможность укрепить Национальное Общество: через контроль, подготовку к эпидемии, работу с волонтерами в сообществе.

— ПСП очень важна — как для пострадавших сообществ, так и для сотрудников и волонтеров.