



КРУПНЫЕ КАТАСТРОФЫ И ЛЮДИ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ

” Их участие
в обеспечении
готовности к
бедствиям и
реагировании
на них



**Дэвид Александр
и Сильвио Саграмола**

Мнения, выраженные в настоящей публикации, являются мнениями автора (авторов) и не обязательно отражают официальную политику Совета Европы.

Все права защищены. Никакая часть настоящей публикации не может быть переведена, воспроизведена или передана в любой форме или любым способом, будь то электронный (компакт-диски, Интернет и т.д.) или механический, включая ксерокопирование, запись или использование любой системы хранения или извлечения информации, без предварительного письменного согласия Дирекции коммуникаций (F-67075 Страсбург седекс или publishing@coe.int)

Фотографии:

© Shutterstock, Совет Европы (стр.34)

Верстка: www.insecable.com

*Документ подготовлен Советом Европы
F-67075 Страсбург седекс www.coe.int*

© Совет Европы, июль 2014 г.

Отпечатано в Совете Европы

КРУПНЫЕ КАТАСТРОФЫ И ЛЮДИ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ

” Их участие в
обеспечении
готовности к
бедствиям и
реагировании
на них

**ДЭВИД АЛЕКСАНДР
и СИЛЬВИО САГРАМОЛА**

**Европейское и средиземноморское
соглашение о крупных
катастрофах (ЧОС-СЕ)**

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
КЛЮЧЕВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ	9
ВКЛЮЧЕНИЕ ЛЮДЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ В ПРОЦЕССЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОТОВНОСТИ К БЕДСТВИЯМ И РЕАГИРОВАНИЯ НА НИХ	11
Введение	13
Люди с ограниченными возможностями — определения, факты и цифры	14
Этический аспект	16
Проблемы в области практической реализации	19
Институциональные рамки	23
Планирование	26
Учебная подготовка и учения	29
Примеры надлежащей практики	32
Заключение	37
РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ В ОБЛАСТИ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ЛЮДЯМ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ, КРИЗИСАХ И БЕДСТВИЯХ	39
Преамбула	41
Успешная практическая реализация	44
Переходные этапы	46
Составление планов действий	47
РЕКОМЕНДАЦИЯ О ВКЛЮЧЕНИИ ЛЮДЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ В ПРОЦЕССЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОТОВНОСТИ К БЕДСТВИЯМ И РЕАГИРОВАНИЯ НА НИХ	53
БИБЛИОГРАФИЯ	57
ГЛОССАРИЙ	63

Предисловие

В большинстве стран люди с ограниченными возможностями представляют значительное меньшинство: их доля составляет от одной шестой до одной пятой населения. Во время крупных катастроф и бедствий люди с ограниченными возможностями сталкиваются с потенциально гораздо большими трудностями, чем остальные жители. Кроме того, они могут подвергаться дополнительным формам дискриминации или пренебрежительного отношения. Неоспоримыми являются моральные и этические аргументы в пользу инклюзивного подхода, который гарантирует право людей с ограниченными возможностями на получение надлежащей помощи во время бедствий. Таким образом, мероприятия по оповещению, эвакуации, укрытию, предоставлению временного жилища и другие экстренные меры должны быть полностью доступны и приемлемы для широкого круга людей с ограниченными возможностями. В то время как меры для населения в целом, как правило, разрабатываются для групп, некоторым людям с ограниченными возможностями требуется индивидуальная помощь. Это может означать кардинальное изменение подхода к процессам планирования и защиты населения.

■ Необходимо понимать потребности людей с ограниченными возможностями в исключительных обстоятельствах, вызванных крупными катастрофами и бедствиями. Кроме того, крайне важно, чтобы эти потребности не объединяли в одну общую категорию с потребностями других меньшинств и незащищенных групп населения. Экстренные меры должны быть направлены на сохранение достоинства и на поддержание, по мере возможности, автономности людей с ограниченными возможностями. Научные и практические исследования, посвященные вопросу людей с ограниченными возможностями в условиях бедствий, показывают, что существует серьезное несоответствие между признанием указанных принципов и их реализацией в практических программах действий. Это несоответствие связано с недостаточным уровнем разработки программ и планов, их практической реализации, а также отсутствием процессов мониторинга и контроля эффективности.

■ Планирование является одним из важнейших элементов процесса подготовки к чрезвычайным ситуациям. Для обеспечения наличия ресурсов, людей и проведения экстренных мероприятий необходимо разрабатывать планы и подготовительные мероприятия на национальном уровне. Кроме того, именно на этом уровне следует развивать и гармонизировать планы и меры для промежуточного и местного уровней государственного управления. Для того чтобы подготавливать жизнеспособные программы по оказанию помощи людям с ограниченными возможностями в чрезвычайных ситуациях, учреждениям здравоохранения, социальным службам и добровольческим организациям, занимающимся вопросами этой группы людей и защитой гражданского населения, необходимо вести совместную работу по планированию и разработке мер реагирования. Координация, осуществляемая одним компетентным

государственным органом, тем не менее должна охватывать все организации, оказывающие экстренную помощь людям с ограниченными возможностями. Важно отметить, что все планы спасения людей с ограниченными возможностями предназначены для осуществления и выполнения на местном уровне. Таким образом, необходимо уделять особое внимание этому уровню. Планы необходимо улучшать путем регулярных проверок и обновлений. Такие меры следует дополнять программами обучения, направленными на то, чтобы все участники, задействованные в ликвидации последствий экстренных ситуаций, были в полной мере ознакомлены со своими ролями, обязанностями и процедурами, которые необходимо выполнять в случае кризиса или катастрофы.

■ Страны Европы и Средиземноморья стремятся повышать свою готовность к чрезвычайным ситуациям. Однако мало что было сделано для включения людей с ограниченными возможностями в практические программы действий в области гражданской защиты. При этом все же существует несколько примеров надлежащей практики. К этому относится создание специальных подразделений для осуществления программ по защите людей с ограниченными возможностями в условиях бедствий. Это позволяет обеспечивать надлежащее решение проблемы в соответствии с национальным законодательством в области мер реагирования на бедствия, находить инновационные и альтернативные способы оповещения лиц с когнитивными проблемами, нарушениями слуха или тех, кто не понимает местный язык (например, туристов, иностранцев и рабочих из других стран).

■ Примеры надлежащей практики со всего мира подчеркивают важность переноса полученного опыта на новые ситуации, извлечения из него выводов и его использования для получения более успешных результатов. Например, в вопросе потребностей людей с ограниченными возможностями во время эвакуации необходимо уделять особое внимание доступности и способам оповещения с учетом ограничений здоровья. Кроме того, требуется предоставлять доступные виды перевозок и укрытий. Для ключевых объектов необходимо подготавливать Планы действий в чрезвычайных ситуациях для людей, находящихся в зданиях. В подобных инструментах также следует принимать во внимание потребности людей с ограниченными возможностями.

■ В заключение следует отметить, что необходимо включать людей с ограниченными возможностями и представляющие их интересы организации в процесс обеспечения готовности населения к чрезвычайным ситуациям, а в политиках и планах необходимо придерживаться инклюзивного подхода. При этом следует избегать обобщений: не стоит объединять людей с ограниченными возможностями в одну более общую категорию с другими незащищенными группами населения, а их особые потребности не должны становиться объектом уступок.

■ Для обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям совместно с людьми с ограниченными возможностями и в их интересах необходимы политическая приверженность, координация действий на национальном и местном уровнях,

стратегическое планирование, налаживание связей, управление знаниями, оптимизация ресурсов и разработка эффективных коммуникационных стратегий. С этой целью Совет Европы посредством Европейского и средиземноморского соглашения о крупных катастрофах (ЧОС-СЕ) и стран - участниц соглашения¹ подготовили соответствующие руководящие принципы и рекомендацию.

¹ Странами – участницами ЧОС-СЕ являются Азербайджан, Албания, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Греция, Грузия, Испания, Кипр, Люксембург, Мальта, Республика Молдова, Монако, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия, Турция, Украина и Хорватия, а также три страны Средиземноморья, не являющиеся странами – членами Совета Европы, — Алжир, Ливан и Марокко.



Ключевые требования

вниманию политических деятелей Европы с учетом Руководящих принципов в области оказания помощи людям с ограниченными возможностями в чрезвычайных ситуациях, кризисах и бедствиях

- 1** Необходимо, чтобы люди с ограниченными возможностями получали такую же эффективную помощь, как и население в целом.
- 2** Такая помощь должна учитывать все возможные индивидуальные потребности. Необходимо понимать, что, поскольку речь идет о самых разнообразных ограничениях здоровья, потребности будут значительно отличаться от человека к человеку.
- 3** В процесс планирования мероприятий по оказанию помощи людям с ограниченными возможностями следует вовлекать политические власти, органы государственного управления, органы гражданской защиты и организации гражданского общества.
- 4** В планах действий в чрезвычайных ситуациях людей с ограниченными возможностями здоровья следует учитывать индивидуально, а не в составе групп и категорий.
- 5** Необходимо определять места нахождения людей с ограниченными возможностями и оценивать их потребности в чрезвычайных ситуациях до наступления бедствия.
- 6** В планах действий в чрезвычайных ситуациях следует предусматривать специальные меры для домов-интернатов, психиатрических больниц и других учреждений, где может находиться большое количество людей с ограниченными возможностями.

- 7** Необходимо, чтобы обучающие программы, предназначенные для участников процессов планирования мероприятий, ликвидации последствий, реагирования на бедствия и последующего восстановления, включали информацию о способах улучшения мер, касающихся людей с ограниченными возможностями.
- 8** Процессы оповещения следует организовать таким образом, чтобы они автоматически учитывали потребности и возможности людей с ограниченными возможностями (принцип «Дизайн для всех»¹).
- 9** Во время проведения эвакуации, экстренной транспортировки, предоставления укрытия и восстановления нельзя допускать дискриминации по отношению к людям с ограниченными возможностями, но необходимо обеспечивать, чтобы их потребности были удовлетворены.
- 10** Сотрудникам аварийно-спасательных служб необходимо вести себя корректно, профессионально и не проявлять дискриминации по отношению к людям с ограниченными возможностями.
- 11** Сотрудники аварийно-спасательных служб, которым требуется поднимать или перевозить людей с физическими проблемами здоровья, необходимо проходить соответствующее обучение и иметь в своем распоряжении надлежащее оборудование для выполнения этих задач.
- 12** Необходимо, чтобы эвакуационные мероприятия, осуществляемые до наступления чрезвычайной ситуации или после ее ликвидации, предусматривали меры по обеспечению того, чтобы никого не оставили без внимания.
- 13** Центры приема и пункты временного размещения следует оборудовать таким образом, чтобы принимать людей с ограниченными возможностями, которые могут быть направлены в эти места.
- 14** Люди с ограниченными возможностями не должны подвергаться дискриминации при распределении во временные жилища после катастрофы. Необходимо, чтобы такие жилища были доступны для людей с ограниченными возможностями и построены с учетом их базовых потребностей.
- 15** Необходимо предусмотреть меры, направленные на то, чтобы люди с ограниченными возможностями не подвергались дискриминации во время этапов планирования, оповещения, предупреждения, эвакуации, оказания экстренной помощи, временного размещения или восстановления после бедствия. Все случаи дискриминации следует рассматривать своевременно и беспристрастно.

¹ Ср. «Универсальный дизайн» — термин, используемый в документах Совета Европы

Включение

людей с ограниченными возможностями в процессы обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них



Благодаря постепенному формированию более открытого мировоззрения и растущей популярности паралимпийских спортсменов, актеров с трудностями в обучении, аутизмом или с сенсорными нарушениями, примерам людей с синдромом Дауна, работающих преподавателями, и многим другим людям с ограниченными возможностями, которым удалось добиться международного признания, некоторые предубеждения, связанные с инвалидностью, были преодолены. Люди с ограниченными возможностями наконец получили большее признание в европейских обществах. Несмотря на то, что такое признание имеет важное значение для формирования новых представлений об инвалидности, необходимо отметить, что речь идет об уникальных личностях, которые не представляют большинство людей с ограниченными возможностями.

— В то же время благодаря внушительной лоббистской деятельности организаций, занимающихся вопросом инвалидности по всему миру, изменения в законодательстве, которые обязуют владельцев недвижимости, управляющих объектами общественного пользования и местных администраций конструировать более качественные и доступные здания для людей с ограниченными возможностями, способствовали общей интеграции таких людей. Люди с ограниченными возможностями больше не являются «невидимыми гражданами» и борются за право участвовать во всех областях социальной жизни.

— Дискриминация по-прежнему распространена достаточно широко и представляет серьезную проблему. Более того, физические барьеры, препятствующие доступности, еще далеки от преодоления. Согласно докладу BBC¹, Паралимпийские игры в Лондоне в 2012 году оказали положительное влияние на отношение жителей Соединенного Королевства к людям с ограниченными возможностями. Однако по-прежнему сложно оценить, было ли это влияние достаточно глубоким и долгосрочным. Проявления враждебности по отношению к людям с ограниченными возможностями, в том числе нападения на людей и собак-поводырей, остается серьезной проблемой. В сложном экономическом контексте люди с ограниченными возможностями вступают в конкуренцию с другими группами потенциально незащищенных людей, которые ищут работу или пытаются сохранить рабочее место (например, люди в сложном социальном положении, работники старшего возраста и люди, долгое время являющиеся безработными). Более того, сокращение пособий по безработице в связи с рецессией привело к серьезным трудностям для тех, чье выживание зависит от государственных выплат.

— Людей с ограниченными возможностями в обществе достаточно много; они составляют значительное меньшинство. Вероятно, их доля составляет около

¹ 'Jury is out' on Paralympics legacy, charities warn. // BBC News – 29 августа 2013 г. URL: www.bbc.co.uk/news/uk-23860821.

15 % населения большинства стран¹, хотя оценки численности данной группы зависят от систем определений, регистрации и подсчета. Если включить всех неучтенных людей, то речь, возможно, идет о каждом пятом жителе страны. Формы инвалидности и степень ограничений здоровья могут существенно различаться. В этой связи обеспечить точный подсчет численности указанной группы сложно. Тем не менее люди с ограниченными возможностями сталкиваются не только с частыми проявлениями дискриминации, но и с необоснованными притеснениями в отношении того, чем они могут заниматься. Это равносильно форме социальной изоляции. Кроме того, они могут оказываться в более неблагоприятном экономическом положении по сравнению с другими членами общества ввиду того, что им трудно найти достойное место работы, если они в принципе способны работать. Более того, им может быть труднее выполнять повседневные дела по сравнению с теми, у кого нет инвалидности.

■ Тем не менее по-прежнему наблюдается недостаточный прогресс в отношении оказания помощи людям с ограниченными возможностями в бедствиях и их защите от опасности бедствий. Чрезвычайные ситуации, кризисы и другие непредвиденные ситуации могут изменить или нарушить привычный ход жизни и являются благодатной почвой для распространения предубеждений, проявлений дискриминации и пренебрежительного отношения. Предлог «нехватки ресурсов» (включая время и людей) является необоснованным, так как благодаря надлежащему планированию и соответствующей организации вполне возможно найти оптимальный баланс, чтобы оказать людям с ограниченными возможностями помощь и защитить их от последствий бедствий.

■ В настоящей публикации представлен обзор положения дел в отношении обеспечения готовности людей с ограниченными возможностями к чрезвычайным ситуациям и уменьшения опасности бедствий для них. В данной работе поднимается вопрос о том, является ли надлежащим достигнутый уровень жизнестойкости людей с ограниченными возможностями и лиц, выступающих от их имени. В начале публикации приводится определение инвалидности и рассматриваются этические аспекты, связанные с правом людей с ограниченными возможностями на приемлемый уровень защиты в ситуациях с высоким риском бедствия. Затем рассматриваются институциональные рамки, необходимые для достижения подобного уровня защиты. В этой связи отмечается общее отсутствие прогресса в отношении проблем, связанных с недостаточной реализацией указанных мер. Планирование, обучение и проведение учений необходимо улучшать, а примеры надлежащей практики — адаптировать к новым средам и обстоятельствам. В публикации показано, что существует большой потенциал для повышения уровня готовности людей с ограниченными возможностями и что приведенные в пользу этого аргументы неоспоримы.

1 WHO. World Report on Disability // World Health Organization, Geneva; World Bank, New York, 2011 325 p..

ЛЮДИ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ — ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ФАКТЫ И ЦИФРЫ

В Конвенции ООН о правах инвалидов приводится следующее определение: «К инвалидам относятся лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими». Ограничения могут быть физическими или психическими, частичными или практически полными, временными или необратимыми, постоянными или флуктуирующими. Таким образом, данное определение охватывает множество разных нарушений, связанных с рядом ограничений, которые могут снижать способности человека полноценно участвовать в обычной деятельности нормальной жизни или, по крайней мере, выполнять эти действия без значительной помощи оборудования, медицинских препаратов или лиц, осуществляющих уход.

— В Международной классификации функционирования, ограничений жизнедеятельности и здоровья (МКФ18), разработанной Всемирной организацией здравоохранения, представлен более широкий подход: нарушения или ограничения функционирования рассматриваются через призму контекстуальных факторов, связанных с образом жизни и средой человека:

«Функционирование является общим термином для констатации всех аспектов функций организма, активности и участия, точно так же термин ограничения жизнедеятельности относится ко всем нарушениям, ограничениям активности и ограничениям возможности участия. Кроме того, МКФ содержит перечень факторов окружающей среды, которые взаимодействуют со всеми этими категориями. Таким образом, она позволяет пользователю практически отразить профиль функционирования и ограничений жизнедеятельности индивида, отраженный в рамках различных доменов».¹

— В этой классификации рассматривается самый широкий круг различных заболеваний человека. В ней дается оценка того, что человек способен делать в обычной среде и в своих конкретных обстоятельствах. Тем не менее Паралимпийские игры и другие примеры показали, что люди с ограниченными возможностями не обязательно слабые: многие из них преуспели в целом ряде видов деятельности или взяли на себя важные руководящие роли. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в действительности такого понятия, как «нормальный человек», не существует, равно как и понятия типичный инвалид. Это означает, что при разработке стратегий, концепций и принятии решений в

¹ Ср. ВОЗ. Международная классификация функционирования, ограничений жизнедеятельности и здоровья (МКФ 18) // Всемирная организация здравоохранения, Женева, 2001 — 299 с., Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health: ICF, The International Classification of Functioning, Disability and Health WHO/EIP/GPE/CAS/01.3, World Health Organization, Geneva, 2002, 22 p.

любой из областей необходимо учитывать разнообразие людей. В следующем списке представлены различные формы инвалидности:

- ▶ ограниченная мобильность;
- ▶ слепота или частичная потеря зрения (возможно, необходима помощь собак-поводырей);
- ▶ глухота или нарушения слуха;
- ▶ когнитивные трудности, трудности в общении и выражении;
- ▶ медицинские проблемы;
- ▶ использование вспомогательных систем для поддержания жизнедеятельности;
- ▶ психиатрические расстройства и панические атаки;
- ▶ возрастные проблемы.

Представленные категории не являются в обязательном порядке всеобъемлющими или взаимоисключающими.

Кроме того, необходимо отметить, что крупные катастрофы и бедствия могут стать причиной возникновения инвалидности. К счастью, параплегия и необратимые физические нарушения чаще всего составляют лишь небольшую долю травм, полученных в результате бедствий. Однако землетрясения, разрушение строительных конструкций и бомбардировки могут привести к долгосрочным телесным повреждениям, которые в незначительном числе случаев неизлечимы. Кроме того, в результате бедствий, как правило, не увеличивается число серьезных, длительных психических расстройств, однако при этом растет количество случаев краткосрочных и среднесрочных психологических проблем. Таким образом, состояние людей с ограниченными возможностями может ухудшиться по отношению к их нормальному психологическому состоянию.

Общая проблема всех форм институциональной помощи людям с ограниченными возможностями заключается в том, что их могут объединить в одну категорию с другими незащищенными, или потенциально незащищенными, группами, такими как беременные, дети, пожилые, больные, раненые, коренные народы, люди, перемещенные по экологическим причинам, и этнические и религиозные меньшинства.¹ Представители перечисленных групп могут становиться объектами пренебрежительного отношения, дискриминации, расизма, враждебности, насилия или репрессий, а также чаще сталкиваться с подобными ситуациями по сравнению с остальным населением. Важно обеспечить, чтобы принимались меры по борьбе с предубеждениями, несправедливым отношением или виктимизацией в обществе, а также чтобы должное внимание уделялось конкретным потребностям людей с ограниченными возможностями, которые представляют собой крайне разнородную группу.

1 Cp. Prieur, Michel. Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience // European and Mediterranean Major Hazards Agreement, Council of Europe, Strasbourg, 2012, 37 p.

ЭТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Согласно общепринятому этическому принципу, необходимо поощрять людей с ограниченными возможностями и помогать им жить самостоятельно, а также полноценно участвовать в жизни всего общества. Это не всегда возможно, в особенности в случае серьезных форм инвалидностей, связанных с физическими или психическими нарушениями, однако многие люди с ограниченными возможностями могут активно участвовать в жизни общества в разнообразных видах деятельности, а некоторые способны жить самостоятельно. Не следует противодействовать или препятствовать этому желанию. Конвенция ООН о правах инвалидов идет дальше и подчеркивает важность соблюдения прав человека¹. В ней отмечается, что именно на общество возлагается ответственность за содействие интеграции людей с ограниченными возможностями.

— Люди с серьезными ограничениями здоровья имеют этическое право на помощь остального общества, с помощью которого они смогут прожить максимально полноценную жизнь. В сплоченных обществах, где распространены большие семьи, близкие, как правило, осуществляют уход за людьми с ограниченными возможностями. Однако во многих других случаях семейные ресурсы недостаточны, поэтому таким людям требуется помощь государства и гражданского общества. Государство или благотворительные организации могут оказывать разную помощь, а именно: финансовую, административную, логистическую, медицинскую и социальную помощь. Более того, необходимо уважать увеличивающееся желание и право на автономию и самоопределение людей с ограниченными возможностями.

— В условиях бедствия или крупной катастрофы люди с ограниченными возможностями имеют право на такой же уровень защиты, как и остальные члены общества. Иными словами, бедствие не может стать поводом для того, чтобы приостановить действие основополагающих прав человека. Это означает, что людям с ограниченными возможностями может понадобиться больший уровень помощи, чем в обычной ситуации. Предоставление такой помощи должно гарантировать, что люди с ограниченными возможностями не окажутся в ущемленной позиции во время проведения мероприятий по снижению риска уязвимости, оповещению, эвакуации, укрытию, ликвидации последствий, восстановлению или во время проведения любых других необходимых мероприятий, направленных на снижение опасности и реагирование на бедствия. Их основные права человека на личную жизнь, вежливое и беспристрастное отношение, а также право на меры по обеспечению их безопасности не должны ущемляться лишь потому, что у этих людей есть инвалидность.

— Во многих странах перечисленные этические цели далеки от достижения. Тем не менее они по-прежнему являются основными целями,

¹ См. также Европейский союз, Хартия об основных правах Европейского союза (документ 2007/С 303/01) // Европейский парламент, Европейская комиссия, Совет Европейского союза, 12 декабря 2007 г., Страсбург.

поэтому ни одно правительство, общество, организация или сообщество не должно останавливаться в направлении всех усилий на их достижение. Бедствия и чрезвычайные ситуации представляют особый вид несчастий. Они не должны использоваться в качестве оправдания снижения уровня помощи, объема выделяемых ресурсов или степени гарантий в отношении позиции людей с ограниченными возможностями в обществе и ухода за ними. Иными словами, ничто не может оправдать менее строгое соблюдение этических или моральных стандартов или прав человека во время крупных инцидентов или бедствий.



ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ

Отсутствие каких-либо положений, касающихся людей с ограниченными возможностями, включая неспособность оценить характер их конкретных потребностей, является по-прежнему широко распространенным явлением в современном мире, в том числе в некоторых частях Европы. Сегодня одной из наиболее насущных, но распространенных проблем остается отсутствие эффективной системы учета людей с ограниченными возможностями. В этой связи крайне важно понимать масштабы задачи и знать, кому нужна помощь, где находятся эти люди, о каких ограничениях здоровья идет речь и скольким может понадобиться помощь. Эта необходимая базовая информация должна составлять основу любой жизнеспособной программы по оказанию помощи.

— Существует значительное число научных работ, посвященных теме инвалидности. Некоторые научные центры, в частности в Университете Канзаса в США и Университете Лидса в Соединенном Королевстве, специализируются на изучении вопросов, связанных с людьми с ограниченными возможностями в условиях бедствий. Однако систематических данных о таких людях недостаточно. При этом в теоретических исследованиях редко затрагивается тема обеспечения защиты людей с ограниченными возможностями во время катастроф. Кроме того, их, как правило, не включают в методики и процедуры оценки. Таким образом, проблемы в области реализации связаны в первую очередь с недостаточностью данных и анализа или, иными словами, с отсутствием четкого понимания рассматриваемых вопросов.

— Ввиду многообразия политических систем, различий в уровнях жизни, а также культурных, географических и климатических различий и различной степени вероятности наступления определенных видов бедствий, создание общего перечня критериев представляется крайне сложной задачей. Таким образом, принятый подход должен основываться на общих способах выявления задач, которые необходимо решить в каждом отдельном контексте. Самым первым шагом является сбор достоверных данных, которые в настоящее время, как правило, отсутствуют. В статье 31 Конвенции ООН о правах инвалидов, которая касается статистики и сбора данных, подчеркивается важность обеспечения конфиденциальности и неприкосновенности частной жизни людей с ограниченными возможностями.

— Во многих странах не ведется реестр людей с ограниченными возможностями. Для этого требуется сформулировать общепринятое определение инвалидности, зарегистрировать всех людей, которые попадают в эту категорию, в органах здравоохранения и социальной защиты и внести данные о месте их проживания. Местные власти должны иметь доступ к реестру, а информацию в нем необходимо регулярно обновлять. В обычных обстоятельствах реестры используются для определения получателей государственных пособий, если таковые выплачиваются. Они также служат для выявления потребностей, которые учреждения здравоохранения и социальные службы могут удовлетворить. Если подобные положения не предусмотрены,

для составления реестра нет достаточной мотивации. Тем не менее такие реестры могут стать эффективным инструментом в условиях бедствий и во время разработки планов действий в экстренных ситуациях, поскольку в них содержится информация о специальных потребностях и местоположении людей, которым может понадобиться помощь.

■ К сожалению, пособия по инвалидности или аналогичные выплаты начисляются разными подразделениями администрации, которые, в свою очередь, используют разные определения для обозначения людей, которым потенциально положены эти выплаты. Таким образом, в зависимости от типа запрашиваемого пособия, у одного и того же человека могут быть разные определения формы инвалидности.

■ Международная классификация ВОЗ функционирования, ограничений жизнедеятельности и здоровья (МКФ 18)¹, которая одобрена во многих государствах, стремится разграничить медицинский и социальный подходы к людям с ограниченными возможностями. Однако этот сложный инструмент не получил большого признания среди людей и организаций, работающих в этой области. Напротив, всю более востребованным становится подход «Дизайн для всех» («Design for All»), который развивается в совершенно ином ключе, так как главное место в нем отводится разнообразию людей, а не форме инвалидности. Однако это может еще более усложнить задачу определения людей с ограниченными возможностями. Более того, в некоторых странах ограничения мобильности граждан старше 65 лет связаны исключительно с их возрастом, поэтому такие люди не относятся к лицам с инвалидностью.

■ Люди с ограниченными возможностями не упоминаются в ряде ключевых правовых инструментов и политических деклараций, например, в Декларации тысячелетия ООН. Во многих странах эта категория граждан не указывается отдельно в национальном законодательстве, касающемся вопросов ликвидации последствий стихийных бедствий. Даже в важнейшем Законе об американцах-инвалидах (Americans with Disabilities Act, ADA, 1991 г.) отсутствуют положения об эвакуации людей с ограниченными возможностями. Более того, положения Руководства по Закону об американцах-инвалидах для местных администраций 2004 года (ADA Guide for Local Governments), которое призвано помочь городским властям подготовить планы эвакуации людей с инвалидностью, выполняются недостаточно. Ниже приводятся общие аспекты проблем, связанных с реализацией:

- ▶ Наблюдается тенденция включать положения, касающиеся людей с ограниченными возможностями в другие нормативно-правовые документы, такие как законы о ликвидации последствий бедствий, законодательные акты по охране труда и технике безопасности и общие законодательные акты, касающиеся социальной защиты, что

1 ВОЗ. Международная классификация функционирования, ограничений жизнедеятельности и здоровья // Всемирная организация здравоохранения, Женева.
URL: <https://apps.who.int/classifications/icfbrowser/Default.aspx> (дата обращения: 3 октября 2013 г.).

требует компромиссов и приводит к неэффективности. В соответствии с положениями европейских конвенций и конвенций ООН, меры по оказанию помощи людям с ограниченными возможностями в условиях чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий должны быть определены для каждой страны отдельно, а не растворяться в общих законах. Необходимы конкретные меры, ответственность за выполнение которых не должна быть чрезмерно сосредоточена в одной организации, так как это приведет к тому, что остальные откажутся от своих ролей в деле оказания помощи людям с ограниченными возможностями. Необходим комплексный подход, который предусматривает полноценное сотрудничество между организациями.

- ▶ Можно столкнуться с невозможностью выполнить положения законодательства, руководящих принципов и организационных мер. Как правило, это обусловлено недостаточными финансовыми ресурсами, но также может быть сопряжено с недостаточной политической или административной волей в отношении поиска и использования ресурсов или в связи с непризнанием важности проблемы. Преимущество децентрализованной организации сфер полномочий состоит в том, что такая структура позволяет приблизить помощь к ее бенефициарам. Однако меры, принятые для удовлетворения потребностей, могут быть неполными, а распределение задач может быть крайне разрозненным, что противоречит сути комплексного подхода. Результатом таких систем может быть недостаточная полнота подсчетов ресурсов, требуемых для оказания помощи.
- ▶ Отсутствие подготовленных программ по защите людей с ограниченными возможностями в условиях бедствий и мониторинга их осуществления по-прежнему является распространенной проблемой. К ней также относится недостаточная степень информированности и обучения участников спасательных операций. Децентрализация ответственности и недостаточная координация действий аварийно-спасательных служб усугубляют данную проблему.
- ▶ Еще одной распространенной проблемой является неспособность распределить роли среди разных организаций и учреждений, отвечающих за оказание помощи людям с ограниченными возможностями в условиях бедствий. Обязанности оказываются либо не определены, либо распределены неэффективно и нецелесообразно. Часто случается, что планирование мероприятий по оказанию помощи людям с ограниченными возможностями в бедствиях «растворяется» в системе и в бюрократии. Это тем более актуально, когда крупные учреждения, принимающие людей с ограниченными возможностями, составляют свои собственные планы действий на случай чрезвычайных ситуаций (если только такие программы не сформулированы и выполняются тщательно и грамотно). Однако демографические изменения и тенденция к деинституционализации людей с ограниченными возможностями означает, что такие люди проживают все больше в собственных домах, а не в специализированных учреждениях.

- ▶ Еще одной проблемой является неспособность обеспечить «капиллярность» в отношении национальных программ. Законодательство и организационные процедуры могут быть превосходно разработаны на национальном уровне, однако людям с ограниченными возможностями необходима помощь на местном уровне. В этой связи для обеспечения эффективной помощи необходимо, чтобы все меры были приняты на промежуточном и местном уровнях власти. С этим связана еще одна проблема, которая вызывает беспокойство и особенно актуальна в Европе: люди, проживающие в приграничных регионах, с высокой вероятностью зависят от системы экстренного реагирования иностранного государства и будут вынуждены сообщать о своих потребностях на иностранном языке.
- ▶ Могут возникнуть разногласия из-за различий в интерпретации политики в отношении людей с ограниченными возможностями. В то время как организации, представляющие интересы этих людей, настаивают на политике интеграции, в частности на праве на доступ к любому уровню здания, пожарные, как правило, придерживаются той точки зрения, что во избежание проблем при эвакуации инвалидам, передвигающимся на коляске, следует работать только на нижних этажах многоэтажных зданий.
- ▶ Наконец, проблемы могут быть связаны с недостаточным финансированием. Работающие с людьми с ограниченными возможностями организации могут не иметь доступа к основным каналам финансирования в области смягчения рисков, реагирования и восстановления. Органы гражданской защиты и местные власти могут неохотно выделять средства на мероприятия по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям для одной группы населения, независимо от того, насколько явны их потребности. Эту проблему можно решить исключительно путем серьезного переосмысления приоритетов при составлении политик в области распределения средств среди государственных органов и организаций гражданского общества (НПО).

■ Во время этапа восстановления после стихийного бедствия люди с ограниченными возможностями могут подвергаться дискриминации. Это явление может усугубиться в связи со скудностью ресурсов, ограниченностью или ухудшением жизненного выбора. Люди, которые раньше жили отдельно, могут быть вынуждены переехать в дома-интернаты для людей с ограниченными возможностями, и в целом их выбор, касающийся условий проживания, может быть скуден. Более того, крупные бедствия приводят к смерти и травмам людей, обеспечивающих уход за людьми с ограниченными возможностями. С другой стороны, этап восстановления может позволить улучшить стандарты в области работы с людьми с ограниченными возможностями и положить начало более инклюзивным формам планирования мероприятий по борьбе с чрезвычайными ситуациями. Статья 32 Конвенции ООН о правах инвалидов поддерживает сотрудничество на международном уровне и обмен экспертными знаниями и опытом в этой области.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ

В целях обеспечения справедливости и равенства правительствам необходимо сформулировать политики, которые должны:

- ▶ гарантировать соблюдение основополагающих прав людей с ограниченными возможностями и защищать их;
- ▶ содействовать интеграции людей с ограниченными возможностями в общество;
- ▶ быть направлены на активную борьбу с дискриминацией в отношении людей с ограниченными возможностями;
- ▶ предусматривать правовые и административные механизмы для достижения этих целей;
- ▶ точно определять круг организаций, ответственных за осуществление и реализацию указанных политик;
- ▶ подлежать беспристрастной проверке и регулярному контролю на предмет этичности, эффективности и уровня реализации.

Вновь подчеркиваем, что конкретные потребности людей с ограниченными возможностями не должны сводиться к простому обязательству, которое закреплено в общих политиках, призванных обеспечить защиту прав незащищенных групп.

Недостатки и трудности, перечисленные в предыдущем разделе, могут усугубить проблему недостаточного сотрудничества органов центральной



власти и других уровней государственного управления. Реестры людей с ограниченными возможностями здоровья, как правило, находятся в ведомстве министерства здравоохранения и социальных служб. Планирование и организация мероприятий по борьбе с чрезвычайными ситуациями может, например, находиться в юрисдикции министерства внутренних дел. В странах (таких как Швеция, Италия, Соединенное Королевство), где за реагирование на чрезвычайные ситуации отвечает национальный кабинет министров, легче обеспечить взаимосвязь между разными полномочиями, однако нет никакой объективной причины для того, чтобы это происходило автоматически. Кроме того, подобная организация системы реагирования не гарантирует взаимодействия с внешними организациями, такими как НПО и добровольческие организации, содействие которых может оказаться необходимым на операционном уровне для оказания помощи людям с ограниченными возможностями.

— Обеспечение потребностей людей с ограниченными возможностями в условиях бедствий требует слаженности усилий со стороны правительства на всех уровнях при содействии гражданского общества в лице семей и благотворительных организаций. На уровне организаций необходимо установить тесное взаимодействие по нескольким направлениям, а именно:

- ▶ между национальными, промежуточными и местными уровнями государственного управления;
- ▶ между министерствами здравоохранения или социальной помощи и другими министерствами, такими как министерства,

Совместная разработка планов по оказанию помощи людям с ограниченными возможностями в чрезвычайных ситуациях



которые разрабатывают меры реагирования на чрезвычайные ситуации (как правило, министерства внутренних дел или министерства по делам гражданской обороны);

- ▶ между различными учреждениями государственного управления, перечисленными выше и добровольческими организациями;
- ▶ между организациями, обеспечивающими защиту гражданского населения, и ассоциациями, которые занимаются уходом за людьми с ограниченными возможностями или защищают их права.

■ Желательно, чтобы координацией и организацией подготовленных государством мер по защите людей с ограниченными возможностями занимался один орган власти, в котором есть департамент или отдел, ответственный за планирование мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Такой орган должен обеспечивать связанность всей системы государственного управления. Иными словами, меры должны осуществляться и полностью поддерживаться на местном уровне государственного управления. Согласно статье 33 Конвенции ООН о правах инвалидов, посвященной национальному осуществлению и мониторингу, такая деятельность должна быть организована посредством курирующих инстанций и органов мониторинга, которые издадут ясные правила координации, отчетности и контроля. Представляется, что такая модель имеет существенные перспективы для обмена опытом и знаниями как на национальном, так и на международном уровнях.

■ Один из важнейших аспектов этого институционального механизма заключается в том, чтобы создать условия для сотрудничества сил, обеспечивающих защиту гражданского населения, с организациями, защищающими интересы людей с ограниченными возможностями (см. рис. напротив). Это один из способов объединить два ряда учреждений с разными полномочиями и задачами, а также укрепить сотрудничество между органами государственного управления с организациями гражданского общества, занимающимися вопросами, которые либо не входят в сферу компетенций государства, либо были переданы благотворительному сектору, как правило, по причине недостаточности государственных ресурсов.

■ Помимо содействия установлению двусторонних отношений, например, между ведомством по защите гражданского населения и добровольческими организациями, необходимо привлекать других ключевых игроков к процессу подготовки мероприятий по оказанию помощи людям с ограниченными возможностями во время стихийных бедствий. К ним относятся адвокаты по делам людей с инвалидностью и юристы, защищающие их законные права, эксперты по вопросам доступности объектов для лиц с ограниченными возможностями, специалисты по вспомогательным технологиям, а также руководители служб индивидуальной помощи. Все они играют определенную роль, поэтому им необходимо знать, как она изменится в непростых условиях крупной катастрофы или бедствия.

■ Описанные в данном разделе отношения должны быть установлены на этапе планирования мероприятий в чрезвычайных ситуациях, который описывается в следующем разделе настоящей публикации.

ПЛАНИРОВАНИЕ

В случае возникновения чрезвычайной ситуации (крупные инциденты, стихийные бедствия, непредвиденные ситуации, кризисы и т.д.) правительство приступает к выполнению соответствующих мероприятий, которые включают три аспекта: планы действий, согласованные процедуры и элемент импровизации. Процедуры или протоколы содержат рекомендации для проведения конкретных мероприятий. Планирование заключается в согласовании соответствующих процедур и мероприятий в рамках координированного, мультидисциплинарного подхода к процессу реагирования на чрезвычайные ситуации (или на других этапах, таких как смягчение опасности или последующее восстановление). Как правило, в основе эффективных механизмов планирования лежит один или несколько основных документов. Их периодически обновляют и передают людям, для которых они предназначены. Главным уровнем планирования действий в чрезвычайных ситуациях выступает местный уровень, так как в условиях бедствия именно этот уровень всегда является «театром действий». Суть планирования действий в чрезвычайных ситуациях заключается в том, чтобы заранее подготовить ресурсы (людей, предметы снабжения, транспортные средства, связь, топливо, оборудование и т.д.) таким образом, чтобы неотложные потребности могли быть удовлетворены наиболее эффективным образом.

В этой связи планирование должно вестись постоянно после возникновения чрезвычайной ситуации вплоть до ее ликвидации; необходима гибкость в распределении ресурсов в зависимости от возникающих потребностей. На протяжении всего этого процесса необходимо импровизировать в тех случаях, когда конкретные непредвиденные обстоятельства не были предусмотрены. Однако импровизация, которой можно избежать, представляет собой один из видов неэффективной работы. В худшем случае она может привести к ненужной гибели людей или уничтожению имущества. Таким образом, целью планирования является сведение импровизации к возможному минимуму путем прогнозирования потребностей, которые могут быть удовлетворены до того, как станут насущными. Многие виды мероприятий по оказанию помощи в экстренных ситуациях не могут быть выполнены без предварительной подготовки, так как для этого необходимо приобрести оборудование и материалы, обучить сотрудников и организации выполнять конкретные задачи. Дополнительным элементом процессов планирования могут выступать мероприятия по информированию и обучению непосредственно людей с ограниченными возможностями и работников, обеспечивающих уход за ними.

Таким образом, получается матрица, в рамках которой должен быть организован процесс планирования мероприятий, направленных на удовлетворение потребностей людей с ограниченными возможностями в условиях чрезвычайных ситуаций. Основное различие между «стандартным» планированием мероприятий в чрезвычайных ситуациях и планированием специальных мероприятий для людей с ограниченными возможностями заключается в том, что первое может осуществляться для общих групп населения,

в то время как во втором случае необходимо учитывать ряд дополнительных и разнообразных потребностей. Таким образом, в каждом отдельном случае речь идет об индивидуальных потребностях человека.

■ Разумно предположить, что в случае отсутствия или неэффективности планов действий в чрезвычайных ситуациях для населения в целом, планирование мероприятий по оказанию помощи людям с ограниченными возможностями вряд ли будет успешным. С другой стороны, хорошо продуманные планы действий в чрезвычайных ситуациях, учитывающие разнообразные потребности людей с ограниченными возможностями, будут эффективны и в отношении населения в целом и повысят уровень готовности жителей к непредвиденным ситуациям. Таким образом, одно является предпосылкой другого. При этом нельзя допускать, чтобы планирование мероприятий в чрезвычайных ситуациях для широких слоев населения подменяло собой планирование мер, предусмотренных для людей с ограниченными возможностями.

■ На первом этапе планирования мероприятий в чрезвычайных ситуациях ведется сбор данных об опасностях и степени уязвимости. Несмотря на увеличение числа людей с ограниченными возможностями, которые реализуют свое право на автономность и самоопределение, и, как следствие, не фигурируют в официальных данных, лицам, ответственным за разработку планов, следует по возможности располагать необходимой информацией о таких людях, находящихся в юрисдикции ответственного за планирование органа. К подобной информации относятся сведения о месте проживания, возрасте, форме инвалидности и возможных потребностях в условиях чрезвычайной ситуации. В то же время на местном уровне необходимо проводить оценку характера опасностей, угрожающих населению, и вероятных последствий экстремального события. Очевидно, что невозможно получить абсолютные цифры или абсолютно полную информацию, поэтому местные планы действий на случай чрезвычайных ситуаций не следует разрабатывать в жестком ключе. Все заинтересованные стороны должны уметь справляться с непредвиденными ситуациями.

■ Следующим этапом является разработка мер по оказанию помощи населению, в том числе людям с ограниченными возможностями, с точки зрения доступности ресурсов (людских ресурсов, транспортных средств, оборудования, предметов снабжения, связи, жилища и специальных знаний и опыта), которые были бы доступны в любой момент во время чрезвычайной ситуации. В тех случаях, когда последствия опасности можно предвидеть достаточно заблаговременно для реагирования, в планах должны быть предусмотрены меры по предупреждению и эвакуации людей с ограниченными возможностями, с должным учетом ресурсов, необходимых для проведения указанных операций. В тех случаях, когда пункт временного размещения известен заранее, особое внимание необходимо уделять тому, чтобы выбранное место было доступно для людей с ограниченными возможностями и отвечало их потребностям в отношении конфиденциальности и функциональности. Для тех людей с ограниченными возможностями, которым требуются медицинские препараты или медицинское оборудование, необходимо

принять меры по обеспечению бесперебойного снабжения этими средствами и их наличия во время чрезвычайной ситуации и после ее ликвидации. Тщательное планирование может потребоваться в том случае, если существует хоть малейшая вероятность того, что произойдет сбой в электроснабжении, так как есть люди, которым требуются электрические медицинские или бытовые вспомогательные средства. Кроме того, в экстренной ситуации может потребоваться принятие мер по обеспечению надлежащего размещения и ухода за сопровождающими людей с ограниченными возможностями животными, такими как собаки-поводыри. Проводимая политика должна быть направлена на включение людей с ограниченными возможностями в процесс оказания помощи в чрезвычайных ситуациях, а не их исключение.

■ Права людей с ограниченными возможностями на спасение и помощь после ликвидации последствий стихийного бедствия объяснены и закреплены в Веронской хартии¹.

¹ ULSS20 Verona. Verona Charter on the Rescue of Persons with Disabilities in Case of Disasters // Unità Locale di Servizi Sanitari № 20, Verona, Italy, 2007, 17 p.

УЧЕБНАЯ ПОДГОТОВКА И УЧЕНИЯ

Всем сотрудникам служб экстренного реагирования следует уделять особое внимание потребностям людей с ограниченными возможностями. В этой связи рекомендуется предоставлять курсы общей подготовки, на которых обсуждаются эти вопросы. Как правило, следует предварять подобные курсы обучения занятиями по общим вопросам разнообразия. После изучения перечисленных тем, актуально рассмотреть следующие вопросы:

- ▶ степень распространенности людей с ограниченными возможностями в современном обществе и разнообразие форм инвалидностей;
- ▶ моральные и этические обоснования инклюзивного подхода;
- ▶ правовая и юрисдикционная ответственности по оказанию помощи;
- ▶ планирование мероприятий для людей с ограниченными возможностями;
- ▶ сценарии действий в условиях инцидентов или бедствий;
- ▶ практические вопросы, связанные с первичными мерами реагирования на катастрофу или бедствие.

Возможно, для изучения последнего из перечисленных пунктов, необходимо провести отдельный специальный учебный курс для сотрудников служб экстренного реагирования, соответствующих органов государственного управления и добровольческих организаций. Программа курса должна сочетать изучение общих принципов и вопросов, характерных для местных условий. В частности, необходимо обсудить, как работать с людьми с ограниченными возможностями, как поднимать и перевозить прикованных к постели людей, как наладить систему оповещения людей, у которых есть нарушения слуха или зрения, и как обеспечить сохранение достоинства людей с ограниченными возможностями при эвакуации в незнакомое место. Следует привлекать людей с ограниченными возможностями и представляющие их интересы организации к практической организации подобных курсов обучения в качестве преподавателей. С одной стороны, это позволит участникам лучше понять рассматриваемые вопросы, а с другой стороны, — повысит уровень приверженности в сообществах людей с ограниченными возможностями.

Имитационные учения, направленные на воссоздание условий, приближенных к реальным, являются важным дополнением процесса планирования и обучения. Их можно проводить на трех уровнях: обсуждения (маломасштабные учения), командно-штабные учения (или учения в командном центре) или учения в полевых условиях. Моделирование условий чрезвычайных ситуаций и бедствий является одним из способов повышения готовности к реагированию на гражданские непредвиденные ситуации. Такие учения следует подкреплять надлежащим планированием как самого моделируемого события, так и требуемых мер экстренного реагирования.

К этому относится, в частности, подготовка и использование жизнеспособных планов действий в чрезвычайных ситуациях, которые являются «приказом-инструкцией» для будущих непредвиденных ситуаций. Во многих странах подобные учения являются обязательными для государственных учреждений. Они позволяют «проверить» на практике эффективность взаимодействия с местными аварийно-спасательными службами.

Преимущества проведения имитационных учений в полевых условиях заключаются в следующем:

- ▶ они содействуют повышению уровня понимания среди местного населения и участников необходимости подготовки к бедствиям;
- ▶ они позволяют ознакомить участников с процедурами, которые необходимо выполнять во время крупных чрезвычайных ситуаций;
- ▶ они помогают организациям наладить совместную работу в экстренных обстоятельствах и в стрессовой ситуации;
- ▶ они могут помочь выявить проблемы, связанные с организацией, ресурсами или подготовкой к настоящим чрезвычайным ситуациям;
- ▶ они могут стать площадкой для обсуждения вопроса оказания помощи людям с ограниченными возможностями и ухода за ними в чрезвычайных ситуациях.



Однако также существуют недостатки, связанные с проведением таких учений, а именно:

- ▶ как правило, они требуют серьезных финансовых и организационных затрат: процесс подготовки, проведения совещаний и планирования обычно занимает 6-12 месяцев;
- ▶ моделируемые ситуации, как правило, являются искусственными, они не носят экстренный характер, им недостает спонтанности, реализма настоящей чрезвычайной ситуации;
- ▶ чем более реалистичными будут учения, тем более они нарушают привычный ход жизни и сопряжены с потенциальной угрозой безопасности;
- ▶ как правило, только часть мероприятий по борьбе с чрезвычайной ситуацией можно протестировать во время учений;
- ▶ учения обычно не проводят повторно или их проводят нерегулярно или отсутствует определенная частота проведения; в этой связи полученный опыт может впоследствии быть утрачен.

■ Тем не менее имитационные учения являются важным способом проверки работы различных элементов системы реагирования на чрезвычайные ситуации. Они позволяют выявить области, нуждающиеся в улучшении, и повысить осведомленность участников о проблемах. Такие учения предоставляют возможность привлечь организации, представляющие интересы людей с ограниченными возможностями, к участию в процессах гражданской защиты, обучить сотрудников аварийно-спасательных служб работе с этой категорией граждан и выявить недостатки в мерах по их спасению, размещению и оказанию им помощи в условиях стихийных бедствий. Кроме того, рекомендуется следить за ходом проведения учений, фиксировать эти мероприятия, а затем сопоставлять полученный опыт с инициативами в области обучения. Такой подход, основанный на «извлечении уроков», может предоставить ценную информацию о трудностях, с которыми можно столкнуться в настоящей чрезвычайной ситуации, о прогнозировании этих проблем и заблаговременном поиске решений.

ПРИМЕРЫ НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ

План действий Совета Европы для людей с ограниченными возможностями на 2006-2015 гг.¹ содействует продвижению прав людей с инвалидностью и направлен на улучшение качества их жизни путем удовлетворения «конкретных нужд каждой страны», а также обеспечения «процессов на переходном этапе, которые проходят в различных государствах-членах. [...] Этот план призван стать “дорожной картой” для политиков, позволяя им разрабатывать, адаптировать, менять направления деятельности и осуществлять соответствующие планы, программы и новаторские стратегии».

В 2013 году Совет Европы приступил к осуществлению инициативы, в рамках которой 26 странам – участницам Европейского и средиземноморского соглашения о крупных катастрофах (ЧОС-СЕ) и другим членам Совета Европы были направлены вопросники, посвященные уменьшению опасности бедствий и обеспечению готовности людей с ограниченными возможностями к чрезвычайным ситуациям.² 20 стран и 2 организации предоставили свои ответы. Это дало представление об уровне готовности в странах Европы и Средиземноморья.

Некоторые ответы были особенно честными. Можно отметить усилия участвовавших в инициативе стран по повышению степени готовности к чрезвычайным ситуациям, однако уровень мер, касающихся людей с ограниченными возможностями здоровья, остается относительно низким и отличается в разных государствах. В отношении принятых мер отмечается низкая степень единообразия или его отсутствие. Эти меры существенно различаются по своему охвату, эффективности и уровню реализации. В вопроснике не затрагивался вопрос о степени осуществления принятых правительством мер, однако можно предположить, что и этот показатель низкий.

В целом существует тенденция включать меры, направленные на защиту людей с ограниченными возможностями, в общие положения в области ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Кроме того, наблюдается тенденция разделять ответственность между министерствами и учреждениями. В этой связи нельзя обеспечить достаточную степень взаимодействия и сотрудничества для разработки жизнеспособных мер.

Тем не менее некоторые примеры передовой практики могут служить ориентиром для других стран. Их можно использовать и адаптировать к конкретным условиям и потребностям.

1 Совет Европы. О плане действий Совета Европы по содействию правам и полному участию людей с ограниченными возможностями в обществе: улучшение качества жизни людей с ограниченными возможностями в Европе, 2006-2015 гг., // Совет Европы, Страсбург, 2006 — 52 с.

2 EUR-OPA. Questionnaire on Disability Inclusive Disaster Risk Reduction: APCAT 2013(03) // European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA), Council of Europe, Strasbourg, 2013, 83p.

Во многих странах, в частности в Австрии, Болгарии, Италии, Латвии, Словакии, Украине, Хорватии и Чешской Республике на национальном уровне предусмотрено оказание психологической помощи во время бедствий. Психологи в организованном порядке оказывают помощь во многих кризисных ситуациях, таких как наводнения, землетрясения, крушения транспортных средств, а также эпизоды массового насилия. Более того, финансируемый Европейской комиссией проект EUNAD направлен на содействие включению психосоциальной помощи людям с ограниченными возможностями в планы действий в чрезвычайных ситуациях. Подобные меры крайне необходимы. Однако, несмотря на то что подобная помощь может быть полезной для людей с психологическими проблемами, ее редко оказывают в таком контексте и чаще всего рассматривают в качестве помощи населению в целом.

В Болгарии вопросы координации политики, планов действий и мер в поддержку людей с ограниченными возможностями в условиях чрезвычайных ситуаций и бедствий курирует высокопоставленный член правительства. Меры, касающиеся людей с ограниченными возможностями, представлены в качестве дополнения к национальному Закону о защите при бедствиях, который охватывает вопросы оценки опасности, планирования мероприятий, уменьшения опасности, распределения ресурсов, оповещения, мер экстренного реагирования и спасательных операций. Правительство Болгарии разработало Политику в области интеграции инвалидов, целью которой является учет особых потребностей людей с ограниченными возможностями и оказание им активной помощи. Меры по защите людей с ограниченными возможностями на рабочем месте являются дополнением к национальному Закону об охране здоровья и обеспечения безопасности на рабочем месте, который направлен главным образом на снижение числа инцидентов и аварий на рабочем месте. В Болгарии благодаря средствам, предоставленным Европейским союзом, был создан реестр людей с ограниченными возможностями. Несмотря на то, что в Болгарии структура планирования мероприятий на случай бедствий разработана хорошо, в ней не предусмотрены конкретные меры, касающиеся людей с ограниченными возможностями.

В странах Европы встречаются следующие отдельные примеры надлежащей практики. В Бельгии и в других странах для оповещения глухих людей в чрезвычайных ситуациях используют текстовые сообщения. В Норвегии в случае чрезвычайной ситуации сотрудники больниц и домов-интернатов, а также лица, оказывающие услуги по уходу на дому, обязаны произвести эвакуацию людей с ограниченной мобильностью. В Греции в рамках программы «Онлайн-курс о защите людей с ограниченными возможностями во время землетрясений» Европейского центра предупреждения и прогнозирования землетрясений для учащихся с особыми потребностями проводят специальные онлайн-занятия. В Республике Сербия был разработан пилотный проект, призванный помочь людям с нарушениями слуха и речи связаться в случае необходимости с аварийно-спасательными службами по экстренным номерам. Осуществление проекта началось в Белграде в сентябре 2013 года, постепенно проект планируется приступить к реализации проекта и в остальных частях страны.

— В то же время в Европе ведутся практические исследования этого вопроса. В Университете Лидса в Соединенном Королевстве есть Научно-исследовательский центр по вопросам инвалидности, научные сотрудники которого занимаются изучением уровня готовности к бедствиям. В Европейском союзе была создана Академическая сеть европейских экспертов по вопросам инвалидности (Academic Network of European Disability Experts, ANED). Что касается конкретных ограничений здоровья, то проект «Европейская сеть по психосоциальному урегулированию кризисных ситуаций — помощь людям с инвалидностью в случае бедствий» (European Network for Psychosocial Crisis Management - Assisting Disabled in Case of Disaster, EUNAD) нацелен на оказание помощи людям с ограниченными возможностями, пережившим бедствия. Проект призван оценить работу сетей ассоциаций, работающих с людьми с ограниченными возможностями, с точки зрения уровня их готовности к бедствиям в целях проведения дальнейших исследований и организации семинаров. EUNAD сформулирует рекомендации, создаст группу экспертов и проведет пилотные обучающие курсы для разных групп.

— За пределами Европы можно найти положительные примеры, которые страны – члены ЧОС-СЕ о крупных катастрофах могли бы взять за основу. Например, в Новой Зеландии пункты аварийно-спасательных служб, такие как телефонные центры экстренных служб, теперь доступны для людей с



ограниченными возможностями. Пожарные создали бригаду, в которой изъясняются на языке жестов. После землетрясения в Крайстчерч в феврале 2011 года во всех телевизионных информационных передачах стали использовать сурдоперевод. Был создан специальный телефонный центр для людей с ограниченными возможностями, призванный обеспечить их потребности или соединить их с соответствующими службами. В Соединенных Штатах Америки на сайте Федерального агентства по управлению в чрезвычайных ситуациях (Federal Emergency Management Agency, FEMA) можно найти информационные ресурсы для людей с ограниченными возможностями.¹ В материалах представлены соответствующие рекомендации и сведения, а также приводится информация о проектах, связанных с повышением уровня доступности и эффективности помощи, предоставляемой пережившим ураган Катрина людям с ограниченными возможностями.

■ В 2013 году Международный день ООН по уменьшению опасности бедствий, проводимый Управлением Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий (МСУОБ), был посвящен «Роли инвалидов в деятельности по уменьшению опасности бедствий». Эта глобальная инициатива, центральное мероприятие которой проводится ежегодно 13 октября, призвана содействовать повышению жизнестойкости. МСУОБ настаивает на том, что решение проблем, связанных с бедствиями, должны быть основаны полностью на инклюзивном подходе. Более того, решения и политика в отношении уменьшения опасности действий должны отражать потребности людей с ограниченными возможностями. Наконец, инвестирование в мероприятия по уменьшению опасности действий должно удовлетворять потребностям людей с ограниченными возможностями.

■ Кроме того, в ходе заседания ЧОС-СЕ были представлены мнения экспертов в данной области.² Это позволило рассмотреть примеры надлежащей практики из более дальних регионов. Например, то, что пожарные службы Новой Зеландии создали подразделение, состоящее из сурдопереводчиков, или что в Соединенных Штатах Америки рекомендуется строить аварийные выходы и пути эвакуации из зданий с учетом жителей и предусмотреть следующее:

- ▶ планы по возможному укрытию на месте;
- ▶ систему взаимопомощи (исключительно на этот способ полагаться нельзя, однако это хорошая отправная точка);
- ▶ оборудование для спуска людей, которое будет работать в чрезвычайной ситуации, в том числе если прекратится подача электричества;
- ▶ правила пользования лифтами;

1 URL: www.disasterassistance.gov/disaster-information/disabilities-access-and-functional-needs/disabilities-access-and-functional-needs-online-resources (дата обращения: 3 октября 2013 г.).

2 EUR-OPA. Improving Disaster Risk Reduction in Certain Vulnerable Groups: APCAT 2012(16) // European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA), Council of Europe, Strasbourg, 2012, 7 p.

- ▶ включение сопровождающих животных в планы действий в чрезвычайных ситуациях и учениях;
- ▶ несколько способов связи и систем оповещения для людей с нарушениями слуха и зрения.

■ Для безопасной и успешной эвакуации людей с ограниченными возможностями следует уделять больше внимания установлению и использованию систем помощи, планированию альтернативных доступных выходов (в случае остановки работы лифтов), установлению визуальных и звуковых сигналов тревоги, специальных указателей для людей с нарушениями зрения и обеспечению отсутствия препятствий на путях эвакуации. Кроме того, эти положения должны быть эффективными, чтобы их можно было применять на ранних этапах экстренных ситуаций. В таких странах, как США, эти меры регламентируются требованиями в области охраны труда и техники безопасности для местных органов власти. Для всех основных зданий должны быть разработаны планы эвакуации жителей в чрезвычайных ситуациях.

■ В этой связи важно добиться стандартизации на международном уровне. К сожалению, стандарты в области доступности, систем помощи, обозначений, а также другие подобные положения еще не согласованы ни на европейском, ни на международном уровнях. Ввиду отсутствия стандартизации, проведение учений, к сожалению, опирается только на местные планы действий.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

О степени цивилизованности общества можно судить по тому, как оно относится к незащищенным слоям населения, в том числе людям с ограниченными возможностями. В данной публикации мы настаиваем на том, что, несмотря на то что люди с ограниченными возможностями являются частью более широкой категории групп и лиц, находящихся в неблагоприятном положении, они представляют весьма неоднородную совокупность индивидов с точки зрения формы инвалидности и потребностей, возникающих в условиях чрезвычайных ситуаций и бедствий.

■ Для гарантии надлежащего уровня защиты необходимо относиться к этой проблеме серьезно и обеспечивать, чтобы имеющиеся в распоряжении структуры, процедуры и ресурсы были достаточны для реагирования на бедствия, а также решительно поддерживать активный подход к продвижению программ, направленных на оказание помощи людям с ограниченными возможностями в области уменьшения опасности бедствий и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Кроме того, необходим мониторинг и доработка программ, чтобы они учитывали изменения в обществе и потенциальные инновации.

■ Одним из ключевых факторов успешной разработки программ является включение людей с ограниченными возможностями и их представителей в процесс принятия решений. Еще одним важным аспектом является интеграция указанных программ в качестве важного компонента в процесс разработки государственной политики и законодательства. Обеспечение большей безопасности людей с ограниченными возможностями не должно быть необязательной задачей или чем-то, что можно отложить «на потом». Это вопрос основополагающих прав. Планирование, обучение и предоставление информации являются мероприятиями, необходимыми для обеспечения гарантий этих прав. Обмен информацией, изучение надлежащей практики и стандартизация подходов в странах Европы также имеют приоритетное значение. При достаточной мотивации и степени сотрудничества защита значительного меньшинства населения, которое составляют люди с ограниченными возможностями, может быть обеспечена в соответствии с обязательствами в области прав человека и основными этическими императивами.

Руководящие принципы

в области оказания помощи
людям с ограниченными
возможностями в чрезвычайных
ситуациях, кризисах и бедствиях



ПРЕАМБУЛА

Как изложено в статье 11 Конвенции ООН о правах инвалидов, посвященной ситуациям риска и чрезвычайным гуманитарным ситуациям: «Государства-участники принимают в соответствии со своими обязательствами по международному праву, включая международное гуманитарное право и международное право прав человека, все необходимые меры для обеспечения защиты и безопасности инвалидов в ситуациях риска, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия».

■ Необходимо предпринимать все возможные усилия для того, чтобы люди с ограниченными возможностями не подвергались дискриминации во время проведения мероприятий по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, кризисам и бедствиям, реагированию на них и восстановлению после ликвидации их последствий. Цель должна заключаться в том, чтобы людям с ограниченными возможностями предоставляли такие же эффективные лечение и помощь, как и населению в целом. В Плане действий Совета Европы для людей с ограниченными возможностями на 2006-2015 гг. подчеркивается важность «комплексного подхода», который предполагает «отказ от политик, содействующих сегрегации».

■ Лидеры и руководители, представляющие государственную администрацию, бизнес и организации гражданского общества, те, кто отвечает за оказание помощи людям с ограниченными возможностями, должны осознавать, что такие люди могут подвергаться большим рискам, чем население в целом, могут быть более уязвимы для опасностей, последствий бедствий и несправедливого обращения в случае возникновения подобной ситуации или после ее завершения.

■ Обеспечение надлежащего ухода за людьми с ограниченными возможностями — это вопрос равенства, беспристрастности и справедливости, а также важное подтверждение гражданских ценностей. Учитывая тот факт, что в обществе доля людей с ограниченными возможностями может составлять от 9% до 20%, эту проблему не стоит и нельзя игнорировать.

■ Мероприятия по подготовке населения к чрезвычайным ситуациям, как правило, разрабатываются для групп, однако конкретные потребности людей с ограниченными возможностями необходимо учитывать более подробно. Этот процесс, вероятно, потребует значительных ресурсов, именно поэтому в предоставлении помощи должны принимать участие многие стороны, а именно: руководители и работники официальных экстренных служб, группы добровольцев, занимающиеся как реагированием на чрезвычайные ситуации, так и уходом за людьми с ограниченными возможностями, социальные службы на местном и национальном уровнях и другие. С другой стороны, включение потребностей людей с ограниченными возможностями в традиционные планы по спасению населения повысит качество таких программ и принесет пользу многим заинтересованным сторонам.

■ Инвалидность не сводится к ограничениям мобильности, как, например, в случае людей, передвигающихся на колясках. Ограничения охватывают широкий круг физических, сенсорных, психических и эмоциональных нарушений, включая пожилой возраст, болезни и потребность в жизненно важных медицинских препаратах или оборудовании. По сравнению с населением в целом люди с ограниченными возможностями могут в меньшей степени осознавать степень опасности и риски, быть менее мобильны или зависеть от помощи, чтобы суметь отреагировать на кризисную ситуацию.

■ Для оказания помощи людям с ограниченными возможностями в условиях чрезвычайного положения до наступления бедствия необходимо принять меры по планированию, прогнозированию и координации действий. Таким образом, когда ситуация станет критической, программы и процедуры должны быть подготовлены. Импровизация снижает эффективность мероприятий, поэтому важно свести ее к минимуму посредством консультаций и планирования, в



рамках которых доступные ресурсы будут подготовлены заранее и доступны в случае необходимости.

■ Представленный список руководящих принципов направлен на то, чтобы национальные правительства и их партнеры на региональном и местном уровнях, организации гражданского общества и соответствующие подразделения государственного и частного секторов получили ясное представление о том, как разработать мероприятия по уменьшению опасности бедствий для людей с ограниченными возможностями. В начале этого списка представлен ряд рабочих определений. Затем рассматриваются требования к обеспечению надлежащего уровня готовности на всех этапах управления кризисными ситуациями: смягчения и планирования (уменьшения опасности бедствий), оповещения, ликвидации последствий и восстановления. Вопрос оказания помощи людям с ограниченными возможностями необходимо учитывать должным образом на всех указанных этапах.

УСПЕШНАЯ ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ

Бедствия и их последствия могут значительно различаться в разных регионах мира, а на системы экстренного реагирования сильное влияние оказывают политические и культурологические аспекты. Однако такой концептуальный подход к управлению рисками бедствий может быть представлен в виде набора общих факторов.

1. Политическая приверженность

Правительства должны принимать ясные решения и включать в свои политические повестки обязательство прикладывать значительные усилия для разработки мер для людей с ограниченными возможностями по эффективному управлению рисками бедствий. В рамках более общих усилий по обеспечению безопасности населения они должны постоянно уделять внимание потребностям людей с ограниченными возможностями.

2. Координация и преемственность

Для обеспечения эффективной разработки, применения и мониторинга систем оказания помощи людям с ограниченными возможностями в чрезвычайных ситуациях ответственность за координацию и преемственность инициатив должен нести один конкретный орган государственной власти. В тесном сотрудничестве со всеми соответствующими заинтересованными сторонами задача координационного органа будет заключаться в том, чтобы обеспечивать сбор и централизацию всей необходимой информации.

3. Налаживание связей

Должна существовать, по крайней мере, одна сеть, которая позволит заинтересованным сторонам проводить заседания и обсуждать требующие урегулирования проблемы в целях определения рисков и поиска решений. Такие сети всегда должны быть открыты новым членам и в полной мере учитывать изменения в технологиях, привычках и ожиданиях.

4. Стратегическое планирование

Должен быть подготовлен генеральный план, который необходимо постоянно обновлять. Организация обучающих мероприятий и оценка проведения учений по действиям в экстренных ситуациях должны быть частью непрерывного процесса корректировки генерального плана.

5. Управление знаниями

Для обеспечения передачи полученных навыков тем, кому это может понадобиться, следует осуществлять согласованную программу в области управления знаниями. Такие знания помогут упростить процесс организации

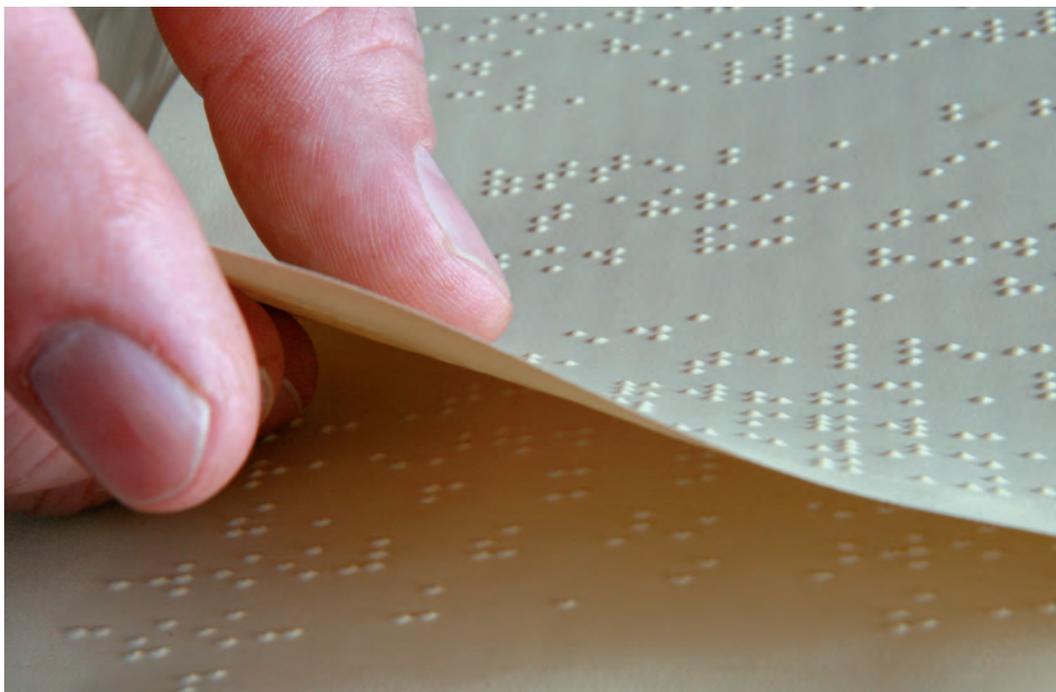
учебных мероприятий и позволят постоянно улучшать планы действий в чрезвычайных ситуациях. Конкретное дополнительное преимущество будет обеспечено за счет привлечения людей с ограниченными возможностями и организаций, представляющих их интересы.

6. Идентификация и оптимизация ресурсов

Оценка генерального плана и постоянное его обновление, а также повышение общего уровня знаний позволят заинтересованным сторонам оценить потребности, связанные с финансовыми, организационными и человеческими ресурсами. В то же время оптимальное использование существующих и новых ресурсов может позволить улучшить план действий.

7. Коммуникация

В целях обеспечения осведомленности всех людей об уровне готовности необходимо разработать эффективную коммуникационную политику. Активное распространение информации позволит добиться того, что большее число заинтересованных сторон получают информацию и будут вовлечены процесс обеспечения готовности.



ПЕРЕХОДНЫЕ ЭТАПЫ

Очевидно, что на международном уровне степень реализации стратегий в области ликвидации последствий экстренных ситуаций существенно отличается. В процессе определения уровня готовности можно выделить различные этапы, а именно: осознание, подготовка, разработка и закрепление. Перечисленные этапы представлены в таблице ниже.

	Осознание	Подготовка	Разработка	Закрепление
Политическая приверженность	Поощрение активного участия со стороны государства	Принятие решения о начале процесса реализации	Наделение официальными полномочиями; распределение задач	Включение в бюджет статьи расходов на указанные мероприятия
Координация	Принятие решения об органе, ответственном за выполнение этой задачи	Составление и описание обязанностей	Организация действий и системы отчетности	Создание координирующего органа в официальных структурах
Налаживание связей	Определение потенциальных партнеров	Приглашение внутренних и внешних партнеров; определение ролей, структур и рабочих методов	Разработка рабочих методов	Поддержание структуры и полученного опыта
Стратегическое планирование	Поиск подходящих примеров	Определение целей, задач и действий	Подготовка генерального плана, а также согласованных и стратегий, планов действий; установление сроков; определение ресурсов.	Организация постоянной оценки качества и эффективности
Управление знаниями	Повышение уровня заинтересованности; выявление вопросов	Проведение анализа ситуации (правовые рамки, документы и т.д.); определение потребностей в области образования или внешних экспертных знаний.	Создание единой базы знаний (для образовательных целей, обучения, информирования, проведения конференций и т.д.)	Управление приобретенными знаниями на постоянной основе
Ресурсы	Определение существующих ресурсов (роли волонтеров)	Прояснение вопроса распределения ресурсов	Распределение ресурсов в соответствии с генеральным планом и возможностями.	Выделение стабильных ресурсов
Коммуникация	Стимулирование интереса (посредством ключевого опыта, пресс-релизов и т.д.)	Сообщение и объявление планов; стремление к обмену мнениями и общению с внешними партнерами.	Предоставление информации и обратной связи в отношении предпринятых шагов.	Постоянный мониторинг качества и результатов (система управления информацией о клиентах)

СОСТАВЛЕНИЕ ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ

Предположим, что политическая приверженность подтверждена, координирующий орган был определен и функционирует, а сеть партнеров была создана, — теперь можно приступить к определению элементов плана действий. Это включает этап разработки предупредительных мер с особым фокусом на уменьшении опасности бедствий, практический этап, который охватывает экстренные меры реагирования, и этап разработки дальнейших мер по восстановлению.

Предупреждение: уменьшение опасности бедствий

■ До наступления бедствия должен быть организован общий процесс смягчения опасности, ее уменьшения, обеспечения готовности и планирования мероприятий. В период между бедствиями должно быть признано и твердо утверждено, что в чрезвычайных ситуациях люди с ограниченными возможностями имеют основополагающее право на такой же высокий уровень защиты, как и остальное население.

■ Чтобы определить возможные практические проблемы, правительственные и государственные организации, занимающиеся ликвидацией последствий бедствий, должны настаивать на участии в многостороннем диалоге добровольческих организаций в области гражданской защиты, организаций, работающих с людьми с ограниченными возможностями, представляющих их интересы или обеспечивающих уход за ними, в целях содействия планированию и реализации мероприятий.

■ Общая цель этого этапа заключается в обеспечении того, чтобы люди с ограниченными возможностями были так же устойчивы к бедствиям, как и остальное население, и чтобы уровень их жизнестойкости был удовлетворительным для всех сторон.

■ Правительствам, государственным администрациям и организациям, занимающимся вопросами обеспечения готовности к бедствиям, необходимо принять меры для того, чтобы права и потребности людей с ограниченными возможностями стали неотъемлемой частью процесса планирования мероприятий на случай экстренных ситуаций. Это включает следующее:

- ▶ Сбор информации о людях с ограниченными возможностями путем ведения учета мест их проживания и потребностей в отношении определения необходимой помощи, а также потенциальных мест их размещения в случае чрезвычайной ситуации. Возможно, потребуются использование данных переписи населения (с соответствующими ссылками на требования законодательства в отношении конфиденциальности) или, в отсутствие системы учета людей с ограниченными возможностями, проведение опросов населения

на местах. Таким образом, необходимо выявить всех нуждающихся в помощи граждан с особыми потребностями, определить их количество и зарегистрировать в органах защиты населения.

- ▶ Общие и конкретные опасности и риски необходимо рассматривать с точки зрения того, в какой степени они затрагивают население в целом.
- ▶ В домах престарелых, психиатрических больницах и реабилитационных центрах, а также в других специализированных учреждениях проживают люди с серьезными ограничениями здоровья, по причине которых они не могут жить в сообществе. В подобных учреждениях проживает большое количество незащищенных людей, которым может потребоваться специализированная помощь в случае чрезвычайной ситуации, поэтому нельзя забывать о них при разработке предупредительных мер.
- ▶ Необходимо оценить потребности людей с ограниченными возможностями в чрезвычайных ситуациях и найти ресурсы для оказания им помощи. Этот процесс должен признавать индивидуальный характер конкретных потребностей, связанных с инвалидностью, и не обобщать их чрезмерно. Необходимо осознавать, что потребности людей с ограниченными возможностями будут крайне разнообразны в зависимости от типа инвалидности, условий проживания и необходимых для конкретных людей ухода и помощи.
- ▶ При планировании мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций следует учитывать, нужно ли людям вызывать помощь и как они могут это сделать, обучены ли спасатели работать с людьми с ограниченными возможностями и как хорошо они обучены этому, существуют ли препятствия для проведения таких операций, как эвакуация, и есть ли необходимые ресурсы для проведения спасательных мероприятий, а также может ли быть предоставлено временное жилище людям с ограниченными потребностями, если потребуются долгосрочная эвакуация.
- ▶ Наконец, необходимо, чтобы планирование включало мероприятия по мониторингу, оценке и борьбе с дискриминацией в отношении людей с ограниченными возможностями в условиях чрезвычайных ситуаций, кризисов или бедствий.

■ Необходимо, чтобы такой подход к людям с ограниченными возможностями и уважительное отношение к ним были включены в качестве принципов и указаний к действиям в программы для тех, кто занимается вопросами ликвидации чрезвычайных ситуаций, а именно: специалистов по планированию, руководителей, лиц, принимающих решения, сотрудников служб экстренного реагирования. Обучение работе с людьми с ограниченными возможностями следует проводить на всех этапах ликвидации последствий бедствия, а именно: смягчения опасности, оповещения, осуществления мер реагирования и восстановления.



Защита: экстренные меры реагирования

■ На данном этапе рассматриваются экстренные или кризисные ситуации, в которых требуется проведение таких экстренных мероприятий, как спасение, эвакуация и оказание помощи. Спасатели, которым необходимо поднимать и физически перемещать людей с ограниченными возможностями и немощных пожилых людей, должны быть экипированы и обучены для надлежащего и профессионального выполнения подобных задач с минимальным риском для себя и для тех, кому они оказывают помощь.

Всё оборудование и все технические устройства необходимо поддерживать в хорошем состоянии, чтобы они были в рабочем состоянии в случае наступления чрезвычайной ситуации.

■ Сотрудники аварийно-спасательных служб и другие участники спасательных операций, оказывающие помощь, должны в любой ситуации вести себя корректно, профессионально и не проявлять дискриминации по отношению к людям с ограниченными возможностями.

■ На основании глубоких знаний о людях с ограниченными возможностями, которые могут находиться в зоне бедствия, необходимо подробно изучить вопрос того, как каждый из таких людей воспринимает опасности или должен быть оповещен. Для обеспечения эффективности этой меры процесс оповещения следует изучить с точки зрения когнитивных и сенсорных возможностей каждого человека, которого необходимо информировать, или потребностей человека с ограниченными возможностями или того, кто обеспечивает за ним уход.

Эвакуация

■ Эвакуация является одним из основных способов недопущения причинения людям вреда в угрожающих или кризисных ситуациях. В широком смысле ее можно разделить на предварительную (превентивную) эвакуацию и эвакуацию, к которой прибегают во время или после наступления бедствия (для спасения или поддержания общественной безопасности).

■ В случае необходимости проведения эвакуации органы гражданской обороны должны иметь заранее разработанные процедуры, чтобы гарантировать, что никого не оставят без внимания.

■ Следует предусмотреть меры для того, чтобы люди с ограниченными возможностями были способны выполнять приказы властей об эвакуации, если таковые издаются. К этому относится обеспечение эффективного и безопасного выезда, транспортировки и прибытия в пункт временного размещения без чрезмерных задержек или трудностей, в соответствии с такими же критериями эффективности и безопасности, какие применяются в отношении всего населения. На всех этапах транспортировки не должно быть физических препятствий: необходимо узнать, есть ли лестницы, удостовериться, что коридоры достаточно широки, чтобы можно было эвакуировать людей из здания, что людские ресурсы и транспорт доступны и оборудованы надлежащим образом и что приняты меры для оказания помощи людям с любыми видами ограничений здоровья.

■ Прикованных к постели людей, которые не могут передвигаться самостоятельно, необходимо поднимать, одеть (при необходимости) и переместить с помощью лиц, обеспечивающих уход за ними, или сотрудников экстренных служб, которые обучены выполнению таких задач и которые будут выполнять соответствующие процедуры.

■ В случае транспортировки людей с ограниченными возможностями в пункты временного размещения необходимо оборудовать и спланировать эти объекты таким образом, чтобы они были доступны для людей с ограниченными возможностями и чтобы была возможность разместить их по мере возможности без дополнительных трудностей. Люди с ограниченными возможностями должны иметь доступ к любому оборудованию, необходимому им для обеспечения нормального уровня здоровья и безопасности, включая, в соответствующих случаях, медицинские препараты и аппараты жизнеобеспечения.

Восстановление

■ Этот этап относится к периоду после ликвидации последствий бедствия, кризиса или экстренной ситуации, в рамках которого особое внимание уделяется возвращению к нормальным условиям жизни и восстановлению от причиненного ущерба и понесенных разрушений. Данный процесс может быть долгим и занять несколько лет. Может потребоваться длительное проживание во временных жилищах.

■ Правительству и государственным служащим необходимо стремиться к тому, чтобы люди с ограниченными возможностями не подвергались дискриминации при планировании, конструировании и распределении временного жилища. Такие жилища должны быть доступны и оборудованы с учетом потребностей людей с ограниченными возможностями. Более того, в период после ликвидации последствий бедствия люди с ограниченными возможностями здоровья не должны подвергаться дискриминации в отношении трудоустройства или восстановленного постоянного жилища.

■ Как и на этапе реагирования на чрезвычайную ситуацию, необходимо предпринять все возможные усилия, чтобы разместить животных, сопровождающих людей с ограниченными возможностями, таких как собаки-поводыри для слепых.

■ Люди с ограниченными возможностями не должны подвергаться большему риску опасности после ликвидации последствий бедствия, чем население в целом.

■ Проявление любых форм дискриминаций, указанных в этом документе, следует регулярно отслеживать. В соответствующих случаях необходимо принимать своевременные меры для пресечения подобного поведения и установления дисциплины или переобучать сотрудников, которые были замечены в дискриминирующем отношении или поведении или которые принимают решения, приводящие к дискриминации.

Рекомендация

о включении людей с ограниченными возможностями в процессы обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них

Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (ЧОС-СЕ)

Рекомендация 2013 - 1 Комитета постоянных корреспондентов о включении людей с ограниченными возможностями в процессы обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них, принятой на 64-ом заседании Комитета постоянных корреспондентов Европейского и средиземноморского соглашения о крупных катастрофах (ЧОС-СЕ). Париж, Франция, 24-25 октября 2013 г.

КОМИТЕТ ПОСТОЯННЫХ КОРРЕСПОНДЕНТОВ ЕВРОПЕЙСКОГО И СРЕДИЗЕМНОМОРСКОГО СОГЛАШЕНИЯ О КРУПНЫХ КАТАСТРОФАХ (ЧОС-СЕ)

- A** Признавая, что люди с ограниченными возможностями имеют основополагающее право на такую степень защиты в условиях бедствий, которая сопоставима со степенью защиты остального населения и, иными словами, обеспечивает удовлетворительный уровень готовности;
- B** Принимая во внимание, что в большинстве стран Европы необходимо значительно повысить уровень осведомленности, планирования, оказания помощи, обучения и предоставления специализированной экстренной помощи людям с ограниченными возможностями;
- C** Преисполненный желания содействовать более комплексному, действенному и эффективному подходу к проблеме обеспечения защиты людей с ограниченными возможностями в странах Европы в чрезвычайных ситуациях и бедствиях;
- D** С удовлетворением принимая к сведению доклад «Включение людей с ограниченными возможностями в процессы обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них» («Including People with Disabilities in Disaster Preparedness and Response»), подготовленный профессором Дэвидом Александром (Институт уменьшения риска и опасности бедствий, Университетский колледж Лондона) и г-ном Сильвио Саграмолой (директором Национального информационного центра по вопросам инвалидности и центра собраний людей с ограниченными возможностями, Люксембург), и «Руководящие принципы в области оказания помощи людям с ограниченными возможностями в чрезвычайных ситуациях, кризисах и бедствиях» («Guidelines for Assisting People with Disabilities during Emergencies, Crises and Disasters»), подготовленные теми же авторами.

РЕКОМЕНДУЕТ СТРАНАМ – УЧАСТНИЦАМ ЕВРОПЕЙСКОГО И СРЕДИЗЕМНОМОРСКОГО СОГЛАШЕНИЯ О КРУПНЫХ КАТАСТРОФАХ (ЧОС-СЕ):

- 1** Включать специальные меры, касающиеся людей с ограниченными возможностями, в национальные политики в области уменьшения опасности бедствий, процессы планирования, программы учебной подготовки и практику реагирования на чрезвычайные ситуации, отдавая в соответствующих случаях предпочтение инвестированию в долгосрочные стратегии, которые направлены на снижение уязвимости и незащищенности людей с ограниченными возможностями в условиях бедствий;
- 2** Разрабатывать и продвигать национальные программы и стандарты в области защиты и спасения людей с ограниченными возможностями, а также оказания им помощи в то время и в том месте, когда существует опасность возникновения бедствия;
- 3** Разрабатывать и продвигать меры на уровне местных сообществ при посредничестве местных администраций и служб гражданской защиты, опираясь на местные организации, которые обеспечивают уход за людьми с ограниченными возможностями и представляют их интересы;
- 4** Обеспечивать, чтобы люди с ограниченными возможностями принимали участие во всем процессе уменьшения опасности бедствий и чтобы по возможности их мнение учитывалось в полной мере;
- 5** Обеспечивать, чтобы обучение и проведение учений в области защиты людей с ограниченными возможностями и оказания им помощи были твердо закреплены в общих программах ликвидации последствий инцидентов, кризисов и бедствий и реагирования на них;
- 6** Поддерживать усилия Соглашения по содействию инклюзивному подходу к уменьшению опасности бедствий в отношении людей с ограниченными возможностями в своих странах-членах, главным образом посредством внедрения соответствующих норм, обмена экспертными знаниями, организации программ обучения и распространения надлежащего опыта.

И приглашает Секретариат представить вышеизложенную Рекомендацию Комитету министров для информации и возможного распространения во всех странах – членах Совета Европы.



Библиография

- ▶ AAHD. Annotated Bibliography on Emergency Preparedness and Response for People with Disabilities // American Association on Health and Disability, Rockville, Maryland, 2006, 62 p.
- ▶ Abbott, D. and Porter S. Environmental hazard and disabled people: from vulnerable to expert to interconnected // Disability and Society, 2013, Vol. 28, No. 6, p. 839-852.
- ▶ ARC/FEMA. Preparing for Disaster for People with Disabilities and other Special Needs. // American Red Cross, Federal Emergency Management Agency, Washington, DC, 2004, 20 p.
- ▶ ARC. Disaster Preparedness for People with Disabilities. // American Red Cross Disaster Services, Washington, DC, 2006, 48 p.
- ▶ BC Coalition of People with Disabilities. The Search for Inclusivity and Accessibility: A Review of Provincial Emergency Planning Guidelines and Training. // BC Coalition of People with Disabilities, Vancouver, British Columbia, 2008, 5 p.
- ▶ BMZ. Disaster Risk Management for All: The Inclusion of Children, Elderly People and Persons with Disabilities. // Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Bonn, 2013, 22 p.
- ▶ Camara, J.E. ADA compliance and reasonable accommodation in crisis management: a suggested action plan for employers. // Academy of Legal Studies in Business (ALSB) // Journal of Employment and Labor Law. 2009. vol. 11, no. 1, p. 1-21.
- ▶ CBM. Disability Inclusive Disaster Risk Management: Voices from the Field and Good Practices. // CBM, Bensheim, Germany, 2013, 35 p.
- ▶ Christensen, Keith M., Martin E. Blair and Judith M. Holt. The built environment, evacuations, and individuals with disabilities: a guiding framework for disaster policy and preparation. // Journal of Disability Policy Studies, 2007, Vol. 17, No. 4, p. 249-254.
- ▶ CID. Lessons Learned From the World Trade Center Disaster: Emergency Preparedness for People with Disabilities in New York. // Center for Independence of the Disabled, New York, NY, 2004, 41 p.
- ▶ City of Los Angeles. Emergency Preparedness for People with Disabilities. // Department on Disability, City of Los Angeles Los Angeles, California, 2001, 46 p.
- ▶ CS-RPD. Right to Egress for People with Disabilities. [Second Meeting, Strasbourg, 12-14 June 2013] // Committee of Experts on the Rights of People with Disabilities, Council of Europe, Strasbourg, 2013, 7 p.
- ▶ CS-RPD. Protection of the Rights of Persons with Disabilities: Communication by the Director General of Democracy. [Second Meeting, Strasbourg, 12-14 June 2013], // Committee of Experts on the Rights of People with Disabilities, Council of Europe, Strasbourg, 2013, 10 p.

- ▶ DHS. Individuals with Disabilities in Emergency Preparedness. Executive Order 13347. [Annual Report July 2005] // US Department of Homeland Security, Washington DC, 2005, 48 p.
- ▶ DOJ. Making Community Emergency Preparedness and Response Programs Accessible to People with Disabilities. An ADA Guide for Local Governments. // Civil Rights Division, US Department of Justice, Washington DC, 2006, 11 p.
- ▶ EMI. Communicating with People with Disability: National Guidelines for Emergency Managers. Handbook no. 5. // Australian Emergency Management Institute, Mount Macedon, Victoria, Australia, 2013, 34 p.
- ▶ Enders, Alexandra and Zachary Brandt. Using geographic information system technology to improve emergency management and disaster response for people with disabilities. // Journal of Disability Policy Studies, 2007, Vol. 17, No. 4, p. 223-229.
- ▶ ESP. Emergency Preparedness: Taking Responsibility for Your Safety: Tips for People with Disabilities and Activity Limitations. [Emergency Survival Programme] // County of Los Angeles, Los Angeles, California, 2006, 21 p.
- ▶ EuCAN. European Concept for Accessibility: Technical Assistance Manual. // European Concept for Accessibility Network, Info-Handicap, Luxembourg, 2003, 112 p.
- ▶ EuCAN. European Concept for Accessibility: ECA for Administrations. // European Concept for Accessibility Network, Info-Handicap, Luxembourg, 2008, 62 p.
- ▶ EUR-OPA. Improving Disaster Risk Reduction in Certain Vulnerable Groups: APCAT 2012(16) // European and Mediterranean Major Hazards Agreement, Council of Europe, Strasbourg, 2012, 7 p.
- ▶ EUR-OPA. Questionnaire on Disability Inclusive Disaster Risk Reduction: APCAT 2013(03) // European and Mediterranean Major Hazards Agreement, Council of Europe, Strasbourg, 2013, 83 p.
- ▶ FEMA. Fire Risks for the Blind or Visually Impaired: FA-205 // Federal Emergency Management Agency, Washington, DC, 1999, 30 p.
- ▶ FEMA. Fire Risks for Older Adults: FA-203 // Federal Emergency Management Agency, Washington, DC, 1999, 17 p.
- ▶ FEMA. Fire Risks for the Deaf or Hard of Hearing: FA-202 // Federal Emergency Management Agency, Washington, DC, 1999, 33 p.
- ▶ Fjord, Lakshmi. Disasters, race, and disability: [un]seen through the political lens on Katrina. // Journal of Race and Policy, 2008, Vol. 3, No. 1, p. 46-66.
- ▶ Fox, Michael H., Glen W. White, Catherine Rooney and Jennifer L. Rowland. Disaster preparedness and response for persons with mobility impairments: results from the University of Kansas Nobody Left Behind Project. // Journal of Disability Policy Studies, 2007, Vol. 17, No. 4, p. 196-205.
- ▶ Frieden, Lex. Saving Lives: Including People with Disabilities in Emergency Planning. // National Council on Disability, Washington, DC, 2005, 48 p.

- ▶ Handicap International. How to Include Disaster Issues in Emergency Management [Following Floods 2004 in Bangladesh]. // Handicap International, Lyon, 2005, 58 p.
- ▶ Handicap International. Mainstreaming Disability into Disaster Risk Reduction: A Training Manual. // Handicap International, Kathmandu, 2009, 87 p.
- ▶ Handicap International. Disability Inclusive Community Based Disaster Risk Management. A Toolkit for Practice in South Asia. // Handicap International, Lyon, 2012, 99 p.
- ▶ HelpAge International. Older People in Disasters and Humanitarian Crises: Guidelines for Best Practice. // HelpAge International, London, 2000, 27 p.
- ▶ HelpAge International. Older People in Emergencies: Identifying and Reducing Risks. // HelpAge International, London, 2012, 12 p.
- ▶ ILO/UNESCO/WHO. CBR [Community-Based Rehabilitation] - A Strategy for Rehabilitation, Equalization of Opportunities, Poverty Reduction and Social Inclusion of People with Disabilities. [Joint Position Paper] // International Labour Organisation, United Nations Educational, Social and Cultural Organisation, World Health Organisation, Geneva, 2004, 27 p.
- ▶ ILRC. Tips for Creating an Emergency Health Information Card. // Independent Living Resource Center, San Francisco, 2009, 3 p. URL: <http://www.ilrcsf.org/index.shtml> (accessed 9 August 2013).
- ▶ Jones, Nancy Lee. The Americans with Disabilities Act and Emergency Preparedness and Response. // Congressional Research Service, Washington, DC, 2010, 8 p.
- ▶ Kailes, June I. Disaster Services and "Special Needs:" Term of Art or Meaningless Term? // Kailes-Publications, Playa del Rey, California, 2005, URL: <http://www.jik.com/resource.html>, jik@pacbell.net (accessed 9 August 2013).
- ▶ Kailes, June I. and Alexandra Enders. Moving beyond "special needs": a function-based framework for emergency management and planning. // Journal of Disability Policy Studies, 2007, Vol. 17, No. 4, p. 230-237.
- ▶ Kearns, Chris and Bill Lowe. Disasters and people with disabilities. Journal of Emergency Management, 2007, Vol. 5, No. 1, p. 35-40.
- ▶ Lubet, Alex et al. Forum: disaster and disability. // Review of Disability Studies, 2006, Vol. 2, No. 3, p. 3-121 (special issue).
- ▶ McGuire, Lisa C., Earl S. Ford and Catherine A. Okoro. Natural disasters and older US adults with disabilities: implications for evacuation. // Disasters, 2007, Vol. 31, No. 1, p. 49-56.
- ▶ Mooney, Maribeth F. I Am Citizen Prepared: Disaster Planning and Emergency Preparedness for People with Disabilities // Centre on Aging and Community, Indiana University, Bloomington, Indiana, 2007, 49 p.
- ▶ NCD. Effective Emergency Management: Making Improvements for Communities and People With Disabilities. // National Council on Disability, Washington, DC, 2009, 510 p.

- ▶ NDA. Promoting Safe Egress and Evacuation for People with Disabilities. // Irish National Disability Authority, Dublin, 2008, 140 p.
- ▶ Njelesani, Janet, Shaun Cleaver, Myroslava Tataryn and Stephanie Nixon. Using a Human Rights-Based Approach to Disability in Disaster Management Initiatives. In Cheval Sorin (ed.) Natural Disasters. InTech, Croatia, p. 21-46. URL: <http://www.intechopen.com/books/natural-disasters/using-a-human-rights-based-approach-to-disability-in-disaster-management-initiatives> (accessed 9 August 2013).
- ▶ NOD. Guide on the Special Needs of People with Disabilities, for Emergency Managers, Planners and Responders. // Emergency Preparedness Initiative, National Organisation on Disability, Washington, DC, 2005, 26 p.
- ▶ PAHO. Guidelines for Mainstreaming the Needs of Older Persons in Disaster Situations in the Caribbean. // Pan American Health Organisation, Washington, DC, 2012, 86 p.
- ▶ Parr, Arnold R. Disasters and disabled persons: an examination of the safety needs of a neglected minority. // Disasters, 1987, Vol. 11, No. 2, p. 148-159.
- ▶ Person, Cheryl and Elizabeth J. Fuller. Disaster care for persons with psychiatric disabilities: recommendations for policy change. // Journal of Disability Policy Studies, 2007, Vol. 17, No. 4, p. 238-248.
- ▶ Priestley, Mark. and Laura Hemingway. Disability and disaster recovery: a tale of two cities? // Journal of Social Work in Disability and Rehabilitation, 2007, Vol. 5, No. 3-4, p. 23-42.
- ▶ Prieur, Michel. Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience. // European and Mediterranean Major Hazards Agreement, Council of Europe, Strasbourg, 2012, 37 p.
- ▶ Rahimi, Mansour. An examination of behaviour and hazards faced by physically disabled people during the Loma Prieta earthquake. // Natural Hazards, 1993, Vol. 7, No. 1, p. 59-82.
- ▶ Rahimi, Mansour. Behavior of mobility-disabled people in earthquakes: a simulation experiment. // Earthquake Spectra, 1994, Vol. 10, No. 2, p. 381-401.
- ▶ Rooney, Catherine and Glen W. White. Consumer perspective: narrative analysis of a disaster preparedness and emergency response survey from persons with mobility impairments. // Journal of Disability Policy Studies, 2007, Vol. 17, No. 4, p. 206-215.
- ▶ Rowland, Jennifer L., Michael H. Fox, Glen W. White and Catherine Rooney. Emergency response training practices for people with disabilities: analysis of some current practices and recommendations for future training programs. // Journal of Disability Policy Studies, 2007, Vol. 117, No. 4, p. 216-222.
- ▶ Smith, Fred, Emma Jolley and Elena Schmidt. Disability and Disasters: the Importance of An Inclusive Approach to Vulnerability and Social Capital. // Sightsavers, London, 2012, 17 p.
- ▶ Spence, Patric R., Ken Lachlan, Jennifer M. Burke and Matthew W. Seeger. Media use and information needs of the disabled during a natural disaster. // Journal of Health Care for the Poor and Underserved, 2007, Vol. 18, No.2, p. 394-404.

- ▶ SRSA. Persons with Disabilities in Emergency Situations: Handbook for International Emergency Response Operations Personnel. // Swedish Rescue Services Agency (SRSA), Stockholm, 2005, 24 p.
- ▶ Stough, Laura M., Amy N. Sharp, Curt Decker and Nachama Wilker. Disaster case management and individuals with disabilities. // Rehabilitation Psychology, 2010, Vol. 55, No. 3, p. 211-220.
- ▶ Sullivan, Helen T. and Markku T. Häkkinen. Disaster preparedness for vulnerable populations: determining effective strategies for communicating risk, warning, and response. // In Third Annual Magrann Research Conference at Rutgers University, Vol. 4, 2006, 36 p.
- ▶ Tierney, Kathleen J., William J. Petak and Harlan Hahn. Disabled Persons and Earthquake Hazards. [Monography No. 46]. // Institute of Behavioral Science, University of Colorado, Boulder, Colorado, 1988.
- ▶ Twigg, John, Maria Kett, Helen Bottomley, Lin Tze Tan and Hussam Nasreddin. Disability and public shelter in emergencies. // Environmental Hazards, 2011, Vol. 10, No. 3, p. 248-261.
- ▶ ULSS20 Verona. Verona Charter on the Rescue of Persons with Disabilities in Case of Disasters. // Unità Locale di Servizi Sanitari № 20, Verona, Italy, 2007, 17 p.
- ▶ UNISDR. Disability and Disasters: a Not-So-Obvious Conversation. International Day for Disaster Reduction (13 October 2013). // UN International Strategy for Disaster Risk Reduction, Geneva, 2013, 3 p.
- ▶ US Government. Title 42. The Public Health and Welfare. Chapter 126 - Equal Opportunity for Individuals with Disabilities (The Americans with Disabilities Act as of 1990, as amended). // United States Government, Washington, DC, 2008, 58 p. URL: <http://www.ada.gov/pubs/adastatute08.htm> (accessed 9 August 2013).
- ▶ White, Glen W. et al. Special Issue on Katrina and Other Disasters: Lessons Learned and Lessons to Teach. // Journal of Disability Policy Studies, 2007, Vol. 17, No.4, p. 194-254.
- ▶ WHO. Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health: ICF, The International Classification of Functioning, Disability and Health. WHO/EIP/GPE/CAS/01.3 // World Health Organization, Geneva, 2002, 22 p.
- ▶ WHO. World Report on Disability. // World Health Organization, Geneva; World Bank, New York, 2011, 325 p.
- ▶ Wolf, L. and W. Hensel. Valuing lives: allocating scarce medical resources during a public health emergency and the Americans with Disabilities Act (perspective). PLoS Currents: Disasters, 2011 URL: <http://currents.plos.org/disasters/article/valuing-lives-allocating-scarce-medical-2c8q7lnatgpgj-2/> (Accessed August 9, 2013).
- ▶ World Bank. Report of the Online Forum on Disabled and other Vulnerable People in Natural Disasters. // Disability and Development Team (Human Development Network), World Bank, Washington DC, 2006, 33 p.

- ▶ Yuba County. Emergency Plan Workbook for People with Disabilities and Their Families. // Yuba County Health and Human Services Department, California, 2009, 14 p.
- ▶ ВОЗ. Международная классификация функционирования, ограничений жизнедеятельности и здоровья (МКФ 18). // Всемирная организация здравоохранения, Женева, 2001. — 342 с.
- ▶ Организация Объединенных Наций. Конвенция о правах инвалидов и факультативный протокол. // Организация Объединенных Наций, Женева, 2007. — 38 с.
- ▶ Совет Европы. Рекомендация Rec. 2006-5 Комитета министров государствам-членам. О плане действий Совета Европы по содействию правам и полному участию людей с ограниченными возможностями в обществе: улучшение качества жизни людей с ограниченными возможностями в Европе, 2006-2015 гг. (неофициальный перевод). // Совет Европы, Страсбург, 2006 — 52 с.

Глоссарий

В научных и специализированных публикациях, посвященных чрезвычайным ситуациям, кризисам и бедствиям встречаются разные определения ключевых терминов, которые иногда противоречат друг другу. Вместе с тем определения крайне важны для оценки характера рассматриваемых феноменов и процессов. В этой секции, если оставить в стороне различные мнения о значениях, представлены некоторые простые рабочие определения ключевых терминов. В случаях, когда документы, представляющие международные интересы, переводятся на национальные языки, всегда существует риск недопонимания. В этой связи важно убедиться, что переводы не искажают смысла передаваемого сообщения.

ИНВАЛИДНОСТЬ

Физическое, сенсорное или психическое заболевание, которое ограничивает способность человека воспринимать происходящие вокруг него события или реагировать на них и которое при взаимодействии с различными барьерами может препятствовать полноценному и эффективному участию человека в обществе наравне с другими. Инвалидность может быть постоянной или временной, однако данные руководящие принципы относятся к людям, ограничения возможностей которых носят постоянный характер, или к формам инвалидности, которые оказывают на возможности человека длительное влияние.

ОПАСНОСТЬ

Ситуация, которая угрожает безопасности и благополучию людей. По своей природе они могут быть природными (например, землетрясения, наводнения), техногенными (например, транспортные катастрофы, токсические выбросы), социальными (например, давки, демонстрации) или намеренными (например, терроризм, политически мотивированное насилие).

УЯЗВИМОСТЬ (в настоящем контексте)

Подверженность человека опасности в результате внешних негативных событий, таких как стихийные бедствия, чрезвычайное положение, техногенные аварии или насилие по политическим мотивам.

РИСК (в настоящем контексте)

Произведение факторов опасности и уязвимости, результатом которого является вероятность причинения вреда, выраженного как физический или психологический вред, ущерб, разрушение или нарушение продуктивной и жизнеобеспечивающей деятельности.

КРИЗИС (в настоящем контексте)

Крупный инцидент, который нарушает нормальное течение жизни значительного числа людей и причиняет, или может причинить, вред им или принадлежащей им собственности.

БЕДСТВИЕ

Крупное разрушительное событие, которое затрагивает большое число людей и приводит к масштабному ущербу и в некоторых случаях — к значительным телесным повреждениям и более или менее большому количеству смертей. Попытки количественно оценить предел, определяющий, когда инцидент становится бедствием, в целом были безуспешны. Однако бедствия оказывают глубокое влияние на общество и сообщества и, как правило, они более крупные по своему масштабу и более серьезные, чем инциденты.

УМЕНЬШЕНИЕ ОПАСНОСТИ БЕДСТВИЙ

Процесс обеспечения готовности к бедствиям и снижения опасности, а также планирования мероприятий по борьбе с бедствиями в случае их наступления.

ЖИЗНЕСТОЙКОСТЬ

В отношении отдельных людей, групп или обществ в целом это означает состояние (и процесс) устойчивости к рискам, связанным с бедствиями. Это означает быть способным уменьшить воздействие бедствия, эффективно справляться с его последствиями и быстро восстанавливаться от его последствий в надежде добиться более высокого уровня жизнестойкости по сравнению с прежним уровнем (стратегия «прыжка вперед»).

ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ

(иногда употребляется термин «гражданская оборона»)

Оказание населению помощи, позволяющей противостоять опасности бедствий и кризисов, выживать в экстренных ситуациях и смягчать их пагубные последствия.

Европейское и средиземноморское
соглашение о крупных катастрофах (ЧОС-СЕ)
Генеральная дирекция II Демократия
Совет Европы
Тел.: +33 388 41 30 27
Факс: +33 388 41 27 28
Эл. адрес: europa.risk@coe.int
Сайт: <http://www.coe.int/euoparisks>



Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (ЧОС-СЕ), созданное в 1987 году, является площадкой для сотрудничества между странами Европы и Средиземноморья в области борьбы с крупными природными и техногенными катастрофами. Сфера его деятельности охватывает знания об опасностях, предупреждение рисков, управление рисками, посткризисный анализ и восстановление. На сегодняшний день в состав ЧОС-СЕ о крупных катастрофах входят 26 стран-участниц.

www.coe.int/euoparisks



проект 136620

РУС

www.coe.int

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. В неё входят 47 стран, включая все страны Европейского Союза. Все страны - члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию по правам человека, международный договор, призванный защищать права человека, демократию и верховенство права. Европейский суд по правам человека осуществляет надзор за исполнением Конвенции в государствах-членах.


EUROPA
EUR-OPA MAJOR HAZARDS AGREEMENT
ACCORD EUR-OPA RISQUES MAJEURS

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE