

КРУПНЫЕ КАТАСТРОФЫ, МИГРАНТЫ, ЛИЦА В ПОИСКАХ УБЕЖИЩА И БЕЖЕНЦЫ

Их включение в мероприятия по
обеспечению готовности к стихийным
бедствиям и ликвидации их последствий



КРУПНЫЕ КАТАСТРОФЫ, МИГРАНТЫ, ЛИЦА В ПОИСКАХ УБЕЖИЩА И БЕЖЕНЦЫ

**Их включение в мероприятия по
обеспечению готовности к стихийным
бедствиям и ликвидации их последствий**

**Бертран Повер
Джон Туигг
Сильвио Саграмола**

Издание на французском языке:
*Risques majeurs, migrants, demandeurs
d'asile et réfugiés : leur inclusion dans la
préparation et la gestion des catastrophes*

*Мнения, выраженные в данной
публикации, принадлежат авторам и не
обязательно отражают официальную
политику Совета Европы.*

Все обращения, касающиеся
воспроизведения или перевода всего
документа или его части, следует
адресовать Дирекции коммуникации

(F-67075 Страсбург Cedex или publishing@
coe.int). Всю остальную корреспонденцию,
относящуюся к данной публикации, следует
направлять представителям Европейского
и средиземноморского соглашения
о крупных катастрофах (EUR-OPA).

Дизайн и верстка обложки: Департамент
производства документов и
публикаций (SPDP) Совета Европы

Фото: Совет Европы

© Council of Europe, Novembre 2020
Напечатано в Совете Европы

БЛАГОДАРНОСТЬ

Тони Варо, председатель Комитета постоянных
корреспондентов EUR-OPA, Монако

Одри Морель Сенаторе, ENSOSP, Экс-ан-Прованс
Санджула Вирасинге, IOM/MICIC, Женева
Лоренцо Гуаданьо, IOM/MICIC, Женева

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	5
КЛЮЧЕВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ	7
ВКЛЮЧЕНИЕ МИГРАНТОВ, ЛИЦ В ПОИСКАХ УБЕЖИЩА И БЕЖЕНЦЕВ В МЕРОПРИЯТИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГОТОВНОСТИ К СТИХИЙНЫМ БЕДСТВИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ИХ ПОСЛЕДСТВИЙ	9
Мигранты, лица в поисках убежища и беженцы – определения, факты и цифры	12
Этические аспекты	14
Недостаток процесса осуществления	15
Институциональные рамки	20
Совместная работа по включению мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в планы оказания помощи и содействия	23
Планирование	23
Подготовка и учения	26
Примеры передового опыта	29
Выводы	35
ОСНОВНЫЕ МОМЕНТЫ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ МИГРАНТАМ, ЛИЦАМ В ПОИСКАХ УБЕЖИЩА И БЕЖЕНЦАМ ВО ВРЕМЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И БЕДСТВИЙ	37
Преамбула	37
Успешная реализация	39
Этапы перехода	40
Разработка планов действий	42
РЕКОМЕНДАЦИЯ 2016-1 КОМИТЕТА ПОСТОЯННЫХ КОРРЕСПОНДЕНТОВ О ВКЛЮЧЕНИИ МИГРАНТОВ, ЛИЦ В ПОИСКАХ УБЕЖИЩА И БЕЖЕНЦЕВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГОТОВНОСТИ К БЕДСТВИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ИХ ПОСЛЕДСТВИЙ	45
БИБЛИОГРАФИЯ	47
ГЛОССАРИЙ	53

Введение

Мигранты, лица в поисках убежища и беженцы составляют значительную долю населения стран Европы, и продолжает расти. При возникновении крупных происшествий и катастроф они переживают те же трудности, что и остальные пострадавшие, но могут также столкнуться с отчуждением, пренебрежительным отношением или дискриминацией.

■ Существует неоспоримый моральный и этический аргумент в пользу инклюзивного подхода, гарантирующего мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам равные с остальным населением права в деле оказания помощи и поддержки в кризисных ситуациях и на протяжении всего цикла мероприятий в связи с чрезвычайными ситуациями. Это может потребовать некоторой переориентации методов планирования и предоставления услуг защиты населения.

■ При подготовке и планировании действий в чрезвычайных ситуациях следует учитывать местонахождение, потребности и уязвимость мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев. Надлежащая организация, ресурсы и кадры для оказания им помощи следует обеспечивать на всех уровнях, начиная с национального и заканчивая местным. Субъекты, занимающиеся вопросами защиты населения, должны получить подготовку по аспектам межкультурного взаимодействия и культурных особенностей. Программы коммуникации и информирования об опасностях, процедурах и услугах, связанных с чрезвычайными ситуациями, должны осуществляться с учетом данных языковой и культурной точек зрения.

■ Планирование мероприятий по защите населения и помощь в чрезвычайных ситуациях должны быть координированы и интегрированы в действия других специализированных служб, предоставляющих услуги социального обеспечения и помощи мигрантами, лицам в поисках убежища и беженцам, медицинских учреждений, социальных служб и гражданского общества. Для повышения эффективности диалога, взаимопонимания и укрепления доверия мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, а также организаций, которые их представляют, необходимо вовлекать их в разработку программ по борьбе с бедствиями. Следует также признавать и использовать навыки мигрантов и их способность преодолевать трудности.

■ Страны Европы и Средиземноморья прилагают все усилия для повышения готовности к стихийным бедствиям и чрезвычайному реагированию. Однако мало что было сделано для включения мигрантов, лиц в поисках убежища, беженцев и их организаций в соответствующие рамки и практические программы действий, и их мнение редко учитывается. Тем не менее, как следует из данного документа, в Европе и во всем мире существуют модели и примеры передового опыта, которые могли бы быть полезны при совершенствовании практики и повышении результативности принимаемых мер.

■ В заключение следует отметить, что мигранты, лица в поисках убежища, беженцы, а также организации, которые их обслуживают и представляют, должны вовлекаться в процесс управления защитой населения и чрезвычайными ситуациями. Подготовка с их участием, и от их имени, к борьбе со стихийными бедствиями требует политической определенности, координации на национальном, региональном и местном уровнях, стратегического планирования, создания сетей, управления информированием, оптимизации ресурсов и разработки действенных стратегий коммуникации. С этой целью Совет Европы разработал данные руководящие принципы и рекомендации в рамках Европейского и средиземноморского соглашения о крупных катастрофах (*EUR-OPA*) и участвующих в нем государств.

Ключевые требования

Вниманию европейских директивных органов

1. Мигранты, лица в поисках убежища и беженцы имеют право на такую же поддержку, как и остальное население, на основе принципа равных прав для всех и в соответствии с международным правом в области прав человека.
2. Должна существовать национальная стратегия, правовые рамки, планы и программы оказания помощи мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам и их защиты в чрезвычайных ситуациях, с распределением ответственности за их осуществление на национальном, региональном и местном уровнях, а также с координацией деятельности с другими учреждениями, оказывающими поддержку.
3. Планирование защиты и помощи мигрантам, беженцам и лицам в поисках убежища в чрезвычайных ситуациях должно осуществляться с участием политических властей, государственных служащих, органов защиты населения, частного сектора, организаций гражданского общества и представительных объединений и организаций мигрантов.
4. При планировании следует учитывать местонахождение, условия жизни, уязвимость и потребности мигрантов, а также препятствия, с которыми они могут сталкиваться при получении доступа к помощи, например, из-за языкового барьера или отсутствия финансовых ресурсов, информации и документов либо из опасений ареста или дискриминации.
5. Планы действий на случай чрезвычайных ситуаций должны признавать разнородность мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев как отдельных лиц с особыми потребностями, а не как групп или категорий.
6. Особое внимание следует уделять городским районам, населенным преимущественно мигрантами, лицами в поисках убежища и беженцами, а также малозаметным и высококомобильным группам населения.
7. Штатные и добровольные сотрудники служб защиты населения должны проходить подготовку по вопросам культурного разнообразия, межкультурной коммуникации и просвещения и стремиться к установлению доверительных отношений с мигрантами, лицами в поисках убежища и беженцами.
8. Мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев следует набирать для подготовки в качестве сотрудников, добровольцев и консультантов, максимально используя лингвистические и технические навыки молодежи.
9. Следует учитывать и использовать навыки и умения мигрантов, в том числе их социальные сети и их опыт в преодолении кризисов и трудностей.

10. Специально для лиц, не являющихся носителями языка, следует разрабатывать программы коммуникации и информирования общественности о рисках, чрезвычайных процедурах и службах посредством работы с населением, письменного и устного перевода, графических изображений и других современных средств коммуникации.
11. Путем информационно-пропагандистских мероприятий следует опровергать негативные стереотипы в отношении мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, а также поощрять позитивную коммуникацию в целях содействия улучшению межобщинных отношений, что будет иметь большое значение при планировании реагирования на кризисные ситуации.
12. Необходимо разрабатывать процедуры, обеспечивающие защиту мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев от эксплуатации, дискриминации, жестокого обращения и насилия на протяжении всего цикла мероприятий в связи с чрезвычайными ситуациями (предотвращение, обеспечение готовности, реагирование и восстановление).

Включение мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в мероприятия по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий

Глобализация и интернационализация наших обществ в сочетании с быстрым ростом коммуникационных технологий свидетельствуют о постепенном изменении отношения к иностранцам. Эти изменения находят отражение в недавнем международном успехе многих европейских атлетов, происходящих из среды мигрантов (например, Олимпийские игры в Рио-де-Жанейро)¹ и некоторых участников, и предрассудки имеют тенденцию к снижению. Иностранцы, будь то мигранты, лица в поисках убежища или беженцы, начинают лучше приниматься и интегрироваться в европейские общества. Несмотря на то, что такое признание ценно для формирования иного образа иностранцев, тем не менее, все понимают, что эти индивидуальные успехи ни в коей мере не отражают положение значительной части мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, живущих в наших обществах. В частности, массовый приток беженцев и мигрантов, который Европа переживает уже несколько лет, в настоящее время является серьезной проблемой для всех государств-членов Совета Европы. Хотя все государства приняли меры по оказанию поддержки и помощи мигрантам, лицам, в поисках убежища и беженцам, их концентрация в определенных местах может привести к возникновению ситуации, которая может угрожать как их благополучию, так и их правам в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Политическая важность этого вопроса для Совета Европы привела к тому, что в начале 2016 года организация назначила Специального представителя по вопросам миграции и беженцев.²

1. Пото М., 2014, 2016; Симон Ж., ред., 2014

2. Специальным представителем Генерального секретаря Совета Европы по вопросам миграции и беженцев был назначен посол Томаш Бочек. Он отвечает за сбор информации об основных правах мигрантов и беженцев в Европе, в том числе путем организации ознакомительных визитов и внесения предложений о действиях. Он приступил к исполнению своих обязанностей 1 февраля 2016 г.

■ Тем не менее, международные документы по индивидуальным правам обычно применяются безотносительно гражданства их обладателей³. Процесс европейского строительства также основывается на принципе свободы передвижения и ликвидации любой дискриминации по национальному признаку. Таким образом, в экономическом и социальном плане равенство, как правило, достигается благодаря значительной лоббистской работе, проводимой организациями, работающими в социальной сфере по всему миру. Независимо от своего различного статуса, лица иностранного происхождения уже не являются «невидимыми гражданами» и требуют своего права присутствовать во всех сферах жизни общества.

■ Однако, несмотря на эту благоприятную тенденцию, дискриминация все еще существует, и уже в течение нескольких лет наблюдается рост разжигания ненависти и враждебного поведения по отношению к мигрантам. Это находит свое отражение в увеличении числа нападений на центры приема и другие пункты размещения. По заявлению Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью, «общая ситуация указывает на необходимость борьбы с насилием на расовой почве и разжиганием ненависти, а также осуществления эффективных интеграционных стратегий»⁴. Оказавшись в сложной экономической ситуации, многие страны принимают меры жесткой экономии и сокращают бюджет. Такое сокращение финансовых ресурсов отрицательно сказалось на учреждениях, стремящихся предотвращать расизм и нетерпимость и бороться с ними, в то время как соответствующие задачи и проблемы продолжают расти. В некоторых странах также произошло сокращение социальных пособий. На этом сложном фоне мигранты, лица в поисках убежища, и беженцы конкурируют с другими группами потенциально уязвимых лиц, которые также ищут работу или пытаются сохранить ее (работники, работающие по договорам без особых гарантий, пожилые работники, люди из неблагополучной социальной среды и длительно безработные).

■ Хотя точные цифры привести невозможно, в европейских обществах достаточное число мигрантов, лиц, ищущих убежища, и беженцев, чтобы они кое-где образовывали значительные меньшинства. В большинстве европейских стран на них приходится около 15% населения⁵. Этот показатель также существенно увеличился в 2012 году⁶, учитывая недавний массовый приток беженцев и лиц в поисках убежища в Европу. С юридической точки зрения, мигранты, лица в поисках убежища и беженцы как группы населения относятся к единой категории «иностранцев»; тем не менее, этот термин здесь не совсем уместен, поскольку сюда можно было бы добавить трансграничных трудящихся, иммигрантов и законных резидентов, и даже граждан иностранного происхождения. Поэтому число мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев может существенно различаться

3. См., в частности, статьи 1 и 14 ЕКПЧ; то же самое относится и к положениям Международного пакта о гражданских и политических правах.

4. Статья 1 Конвенции ООН о статусе беженцев, подписанной в Женеве 28 июля 1951 г.

5. Международная федерация обществ Красного Креста; <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/migration/>. См. также «Прием и размещение лиц из числа мигрантов», Французский Красный Крест, www.croix-rouge.fr/Nos-actions/Action-sociale/Personnes-migrantes/Accueil-et-hebergement-des-personnes-migrantes.

6. Eurostat, *Asylum statistics*, April 2016.

в зависимости от используемого определения и методов подсчета; оценить реальные цифры становится очень трудно, тем более что положение некоторых мигрантов является незаконным согласно законодательству о резидентстве, и поэтому их нельзя учитывать⁷. Поэтому можно сказать, что в некоторых странах Европы почти каждый пятый человек может попасть в категорию мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев. Как отметила Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН), «термин «миграция» используется здесь для охвата широкого спектра различных причин, которые привели к тому, что люди покинули страну своего происхождения. Хотя многие мигранты получили статус беженца в принимающих странах, другим было отказано в предоставлении убежища, а в некоторых случаях они вообще не подавали ходатайства о предоставлении убежища»⁸. Кроме того, мигранты, лица в поисках убежища и беженцы могут оказаться в экономически невыгодном положении по сравнению с другими членами общества из-за трудностей, с которыми они сталкиваются при поиске подходящей работы, всегда считая, что они имеют право на работу. Более того, удовлетворение потребностей повседневной жизни может быть затруднено по сравнению с гражданами и законными резидентами, хотя бы по лингвистическим или культурным причинам.

■ Что касается защиты населения и кризисов, то прогресс в этой области особенно замедлен в том, что касается включения мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в мероприятия по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и крупным кризисам и ликвидации их последствий. Кризисы или стихийные бедствия в частности, и чрезвычайные или исключительные обстоятельства в целом часто приводят к тому, что обычная жизнь переворачивается с ног на голову, и могут способствовать всплеску предрассудков или дискриминации. Однако, если службы по чрезвычайным ситуациям и государственные органы власти изъявляют желание, можно принять организационные меры для более эффективного учета мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев при подготовке к стихийным бедствиям и крупным кризисам, планировании борьбы с ними и ликвидации их последствий.

■ Данная публикация призвана дать обзор текущей ситуации с точки зрения включения мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в мероприятия по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий, учитывая, что их положение как особо уязвимой группы подвергает их дополнительному риску получения ущерба в случае наступления стихийных бедствий. В частности, цель состоит в том, чтобы выяснить, уделяют ли аварийно-спасательные службы должное внимание этим группам, с тем чтобы повысить их потенциал противодействия.

■ Поэтому публикация начинается с определения мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев как группы, с тем чтобы прояснить этические вопросы, касающиеся права этих лиц на приемлемый уровень защиты при наступлении стихийных бедствий или крупных кризисов. За этим следует анализ институциональных рамок, созданных государствами для обеспечения равной защиты

7. Eurostat, *Statistics on enforcement of immigration legislation*, October 2015.

8. European Commission against Racism and Intolerance, *ibid.*, p. 7.

мигрантов. Мы видим, что государства не уделяют должного внимания положению мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в мероприятиях по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий, как со стороны служб по чрезвычайным ситуациям, так и со стороны властей. В этой ситуации необходимо совершенствовать теоретическую и практическую подготовку персонала аварийно-спасательных служб, ключевым аспектом которой является надлежащее планирование, учитывающее существование и положение мигрантов. Наконец, необходимо принимать во внимание различные примеры передового опыта, которые должны постоянно адаптироваться с учетом новых обстоятельств и условий. Публикация показывает, что существует много возможностей для повышения степени готовности к чрезвычайным ситуациям для мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, и аргументы в пользу этого неоспоримы.

Мигранты, лица в поисках убежища и беженцы – определения, факты и цифры

Конвенция ООН 1951 года «О статусе беженцев» гласит, что беженцем является любое лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает ею пользоваться вследствие таких опасений».⁹ Для мигрантов на международном уровне не существует стандартного юридического определения, однако «мигранты» обычно описываются как люди, которые покидают свои страны или бегут из них, и уезжают куда-либо еще – как правило, за границу – в поисках лучших или более безопасных условий жизни. Миграция может быть добровольной или вынужденной.¹⁰ Совет Европы также подчеркнул, что «мигранты» – это «широкий термин, охватывающий большинство людей, которые переезжают в чужую страну по различным причинам и на определенный период времени (...). Они отличаются от «иммигрантов», под которыми понимаются лица, получившие разрешение на постоянное проживание в стране, не являющейся их родной».¹¹ Наконец, лица в поисках убежища, это те, кто прибывает в страну и обращается к властям с просьбой о признании их беженцами. Несмотря на то, что в соответствии с законодательством о гражданстве все вышеперечисленные лица являются иностранцами, их положение с точки зрения их правовой защиты значительно разнится. Однако независимо от их положения все они заслуживают уважительного и достойного обращения, а их права человека должны защищаться. Таким образом, категория

9. Статья 1 Конвенции ООН «О статусе беженцев», подписанной в Женеве 28 июля 1951 г.

10. Международная федерация обществ Красного Креста; <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/migration/>. См. также «Прием и размещение лиц из числа мигрантов», Французский Красный Крест, www.croix-rouge.fr/Nos-actions/Action-sociale/Personnes-migrantes/Accueil-et-hebergement-des-personnes-migrantes.

11. «Защита мигрантов и лиц в поисках убежища: основные правовые обязательства государств, закрепленные в конвенциях Совета Европы», письмо Генерального секретаря Совета Европы главам правительств стран-членов Совета Европы, 8 сентября 2015 года.

мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев охватывает целый ряд различных ситуаций, и здесь, вероятно, было бы более уместным и эффективным разработать целостный подход, который был бы в большей степени ориентирован на соответствующих лиц: «Представляется более целесообразным определять целевые группы в соответствии с определенными признаками, такими как страны происхождения, языки, на которых они говорят, религии, которые они исповедуют, где живут и работают и т.п. Такой подход позволяет говорить о лицах, не попадающих в традиционные категории организации миграции: мигрантов, не имеющих документов, трансграничных работников, иностранных туристов или граждан с миграционным прошлым».¹²

■ И хотя особую уязвимость, от которой могут страдать некоторые мигранты, лица в поисках убежища и беженцы в случае стихийных бедствий или крупных кризисов, нельзя сравнивать с инвалидностью (ограниченная подвижность, полная или частичная слепота, глухота или нарушение слуха) или старостью, все же она реальна. Уязвимость этих групп обусловлена, прежде всего, их положением как перемещенных лиц. Живя в стране, которая не является их родиной и которую они плохо знают, мигранты, лица в поисках убежища и беженцы не знают об опасностях, которым они там подвергаются, и это незнание делает их особенно уязвимыми в случае стихийных бедствий. Поэтому они подвержены значительному риску неадекватной реакции на такие события. Кроме того, уязвимость этих групп также зависит от того, как они видят свое будущее в принимающих их странах: хотя все мигранты, лица в поисках убежища, и беженцы могут стать жертвами бедствий или крупных кризисов, внимание, которое они уделяют информации или мерам профилактического характера, будет сильно различаться в зависимости от того, считают ли они, что временно находятся в стране, в которой живут, или хотят заново построить свою жизнь и осесть здесь. Для всех них незнание местного языка в большей степени подвергает их опасности в случае стихийных бедствий (незнание или неспособность понять правила техники безопасности или инструкции о том, как действовать в чрезвычайных ситуациях). Те, чье положение является незаконным с точки зрения требований к въезду или проживанию в соответствующей стране, могут негативно отреагировать на прибытие служб экстренной помощи, чья униформа может быть принята за полицейскую. Все эти факторы и многообразие жизненных обстоятельств человека должны приниматься во внимание властями и специалистами по чрезвычайным ситуациям при разработке стратегий, подходов и решений во всех областях деятельности по управлению чрезвычайными ситуациями и предупреждению опасностей.

■ Все уязвимые группы населения (инвалиды, беременные женщины, дети, некоторые пожилые люди, больные, раненые, заключенные, этнические или религиозные меньшинства и пр.)¹³ имеют одну общую черту: они в большей

12. «Защита мигрантов и лиц в поисках убежища: основные правовые обязательства государств, закрепленные в конвенциях Совета Европы», письмо Генерального секретаря Совета Европы главам правительств стран-членов Совета Европы, 8 сентября 2015 г.

13. Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (EUR-OPA), Азиатско-Тихоокеанский конгресс по катализу (APCAT)(2014)08. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c445a>.

степени, чем остальное население, оказываются в ситуациях отсутствия надлежащей помощи, враждебности, насилия или дискриминации. Кроме того, каждый человек признает, что права человека не могут быть отодвинуты на задний план под предлогом необходимости срочных действий или беспорядков, вызванных крупным кризисом или катастрофой, учитывая, что они должны соблюдаться в любое время, в любом месте и при любых обстоятельствах.¹⁴ Тем не менее права человека подвергаются особой угрозе в случае стихийных бедствий из-за беспорядков и паники¹⁵, а мигранты, лица в поисках убежища и беженцы подвергаются особому риску, особенно в условиях нехватки продовольствия и ресурсов, что обостряет напряженность в отношениях между отдельными лицами и группами лиц.

■ Снижение риска стихийных бедствий и эффективность экстренной помощи в значительной степени зависят от правильного планирования мер реагирования, которое, в свою очередь, основано на наличии различных планов реагирования на чрезвычайные ситуации и сценариев их реализации. Эти планы могут быть определены как все меры или процедуры, которые должны быть осуществлены для обеспечения эффективного распределения экстренной помощи среди групп населения в ответ на внезапные, необычные и крупномасштабные происшествия, которые могут поставить под угрозу их жизнь и имущество¹⁶. Для снижения угрозы возникновения катастроф необходимо определить их, а также зоны уязвимости, с тем чтобы можно было создать системы мониторинга и предупреждения, а также принять меры в области информирования и образования с целью подготовки мер реагирования, направленных на уменьшение ущерба, наносимого отдельным лицам и имуществу при соответствующих происшествиях. Органы власти и экстренные службы должны надлежащим образом учитывать конкретные обстоятельства мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, с тем, чтобы заранее создать в предупредительных целях оперативную структуру для урегулирования специфических кризисных ситуаций, которая была бы применима ко всем выявленным обстоятельствам.

Этические аспекты

■ Наступление стихийного бедствия или крупного кризиса часто создает сложную ситуацию, когда правами человека нередко пренебрегают или даже нарушают их. Однако «права человека нельзя игнорировать под вводящим в заблуждение предлогом исключительных обстоятельств»¹⁷, и важно подчеркнуть, что существует общий этический принцип первостепенной необходимости соблюдения этих прав, поскольку бедствия не отменяют основные права человека.

■ Как и другие люди, мигранты, лица в поисках убежища и беженцы имеют право на уважение своих прав, и независимо от того, являются ли они беженцами или были переселены в результате природных явлений, мигранты имеют

14. Park K.G., 2013.

15. Prieur, M., 2010.

16. Noto, R., 1996.

17. Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (EUR-OPA), 2012, стр. 6, http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/pub/Ethical-Principles-Publication_en.pdf

признанные права на международном уровне¹⁸. Однако их статус иностранцев с самого начала ставит их в неоднозначное положение. Как иностранцы, на законодательном уровне они считаются гражданами другой страны (что влечет за собой ограничения на осуществление некоторых личных свобод); как человеческие существа они должны пользоваться основными свободами каждого человека. В настоящее время этическое влияние естественного права положило конец правовым различиям, связанным с национальностью: на человека распространяется естественное право, которое, безусловно, является универсальным; диалектика, порожденная различными декларациями прав, основана на принципе равенства между индивидуумами и исключает любую дискриминацию между ними. Однако, несмотря на этот принцип, мигранты, лица в поисках убежища и беженцы часто сталкиваются с различными мерами, сопровождающимися отчуждением или ксенофобией, как законными, так и фактическими; об их правах человека часто забывают.

■ В случае стихийного бедствия или крупного происшествия мигранты, лица в поисках убежища и беженцы имеют право на такой же уровень защиты, как и другие члены общества, и события такого рода не должны служить предлогом для приостановления действия их основных прав. Кроме того, этого не происходит, когда речь заходит об оказании чрезвычайной помощи, поскольку очевидно, что службы по оказанию чрезвычайной помощи помогают всем жертвам, не обращая ни малейшего внимания на их статус «мигрантов», «лиц в поисках убежища» или «беженцев»: они оказывают помощь и поддержку без какого-либо особого отношения или дискриминации. Тем не менее, такой эгалитарный и абстрактный подход может привести к пренебрежению определенными специфическими обстоятельствами этих групп населения, когда те сталкиваются с чрезвычайными ситуациями (в частности, с точки зрения владения языком и понимания инструкций по технике безопасности, расположения жилья и т.д.); это приводит к тому, что мигранты, лица в поисках убежища и беженцы подвергаются дополнительному риску во время стихийных бедствий и крупных кризисов. Однако для ослабления этических или моральных норм или прав человека во время крупного происшествия или катастрофы нет никаких оснований. В то время, когда в наших обществах становится все больше групп иностранного происхождения, важно, чтобы власти и службы по чрезвычайным ситуациям учитывали любые связанные с ними особые факторы, с тем чтобы обеспечить им равный доступ к чрезвычайной помощи и поддержке в случае стихийных бедствий и крупных кризисов. Признание этого императива в ходе планирования на случай кризисных ситуаций непременно обеспечит оказание максимально эффективной помощи при наступлении таких событий.

Недостаток процесса осуществления

■ Однако нежелание каким-либо образом включать мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в мероприятия по планированию и управлению крупными кризисами и стихийными бедствиями носит, по-видимому, постоянный

¹⁸ Курниль К. и Майер Б., 2014.

характер, как со стороны служб по чрезвычайным ситуациям, так и со стороны государств, и распространяется также на нежелание должным образом учитывать любые особые потребности (языковые или культурные), которые могут у них возникнуть. Причина, приводимая наиболее часто государствами и службами по чрезвычайным ситуациям в этой ситуации, заключается в принципе «равного обращения со всеми гражданами в чрезвычайных ситуациях». Те, кто получает помощь, абстрактно воспринимаются как жертвы, нуждающиеся в поддержке, без необходимости учитывать их правовой или социальный статус как мигрантов, лиц в поисках убежища или беженцев. Службы по чрезвычайным ситуациям и аварийно-спасательные службы выполняют свою работу абсолютно беспристрастно по отношению ко всем гражданам, независимо от их происхождения или вероисповедания. Не будет преувеличением сказать, что в конечном итоге для государств, и особенно с точки зрения обеспечения готовности к крупным кризисам и управления ими, лиц в поисках убежища и беженцев не существует, т.е. они не рассматриваются как отдельная идентифицированная группа. Это отчасти объясняет, почему вопрос о превентивных мерах, направленных на конкретные группы населения, был в значительной степени оттеснен на задний план пожарными и специалистами по чрезвычайным ситуациям. Необходимо, прежде всего, напомнить, почему мигранты, лица в поисках убежища, и беженцы составляют особо уязвимую группу в случае стихийных бедствий.

■ Особая уязвимость мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в случае стихийных бедствий и крупных кризисов неоспорима. Они образуют группу, которая уязвима как по практическим причинам (низкие доходы, низкое качество жилья, которое может быть менее устойчивым к стихийным бедствиям, и т.д.), так и по культурным причинам (незнание местного языка, затрудняющее эффективное распределение помощи и охват этой части населения и предоставление ему информации о превентивных мерах или о том, что делать в случае стихийного бедствия); нежелание доверять властям, связанная с этим тенденция к отчуждению внутри своей общины (культурные различия, связанные с гендерными и/или семейными отношениями, религиозными убеждениями и т.д.). Например, в октябре 2015 года стало известно, что район в Кале на севере Франции, где проживают несколько тысяч мигрантов, находится в зоне действия плана по предотвращению техногенных опасностей.¹⁹ Если бы на территории какого-либо промышленного предприятия произошла химическая авария, действительно ли проживающие поблизости мигранты получили бы такую же защиту, как и другие группы населения? Есть законные основания полагать, что не получили бы. Вместе с тем практически отсутствуют исследования, конкретно касающиеся положения мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в случае стихийных бедствий; отсутствуют также систематические данные об этих лицах с точки зрения их защиты от стихийных бедствий. Кроме того, при планировании опасностей и оценке ситуации после стихийных бедствий не учитываются (или лишь очень редко) лица иностранного происхождения. Таким образом, недостаток в осуществлении объясняется главным образом

19. *Le Monde*, 19 октября 2015 г., www.lemonde.fr/societe/article/2015/10/19/la-jungle-de-calais-est-majoritairement-situee-en-zone-seveso_4792559_3224.html.

отсутствием данных и анализа; иными словами, неспособностью получить точное представление о конкретных вопросах, которые возникают при решении проблем, связанных с положением мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев при обеспечении готовности к бедствиям и крупным кризисам и ликвидации их последствий.

■ Если вовлечение мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в планирование и ликвидацию последствий стихийных бедствий затруднительно, то это, главным образом, обусловлено широким спектром обстоятельств соответствующих групп. Некоторые из них хотят на долгосрочной основе интегрироваться в странах, в которых они проживают (это особенно касается мигрантов, но также и многих лиц в поисках убежища); другие лишь пересекают соответствующую страну и хотят переехать в другие страны, нежели та, в которой они проживают в настоящее время; третьи хотят вернуться в свои страны происхождения, когда обстоятельства, которые привели к их отъезду, перестанут существовать, и они будут в состоянии сделать это (это относится, в частности, и в принципе к беженцам). Эти различные мотивы затрудняют применение единообразного подхода ко всем аспектам защиты населения, касающимся соответствующих групп. Хотя жертвами бедствий или крупных кризисов могут быть все мигранты, лица в поисках убежища и беженцы, их заинтересованность в предотвращении крупных кризисов будет сильно различаться в зависимости от того, считают ли они, что временно находятся в стране, в которой живут, или хотят заново построить свою жизнь и осесть здесь. Это также ставит вопрос о субъективном или объективном осознании опасностей, которым могут подвергаться эти группы населения.

■ Тем не менее, Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий, принятая в 2015 году, настоятельно призывает государства принять более широкий и ориентированный на человека превентивный подход; в частности, в ней подчеркивается, что для того, чтобы меры по снижению риска бедствий были эффективными и действенными, они должны быть всеохватывающими и доступными. Правительствам рекомендуется взаимодействовать с соответствующими заинтересованными сторонами в целях привлечения мигрантов к разработке и осуществлению политики, планов и стандартов.²⁰ В документе также говорится, что для улучшения управления рисками стихийных бедствий важно работать и координировать с мигрантами действия по управлению рисками стихийных бедствий на местном уровне.²¹ Однако, учитывая большое разнообразие политических систем, культурных различий и уровня жизни людей, методов внутренней организации государств и их служб по чрезвычайным ситуациям, а также индивидуальные географические и климатические особенности отдельных стран и диапазон рисков, которым они могут подвергаться, чрезвычайно трудно выработать общие критерии. Поэтому прежде всего необходимо признать проблемы и необходимость разработки конкретных мер по вовлечению мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в мероприятия по обеспечению готовности

20. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий, п. 7.

21. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий, п. 27(h).

к стихийным бедствиям и крупным кризисам и ликвидации их последствий. Ключом к эффективным действиям здесь является сбор надежных данных о соответствующих группах населения – область, в которой в настоящее время имеются серьезные пробелы.

■ Хотя во многих странах существуют регистры населения и, следовательно, они осведомлены о мигрантах, лицах в поисках убежища и беженцах, проживающих на их территории (хотя не во всех из них), эта система регистрации населения не является полностью удовлетворительной в отношении мигрантов. В частности, она применяется только к тем группам населения, чье положение является законным в соответствии с законодательством о проживании в соответствующей стране. По определению, в регистрах не учитываются мигранты, о существовании которых неизвестно. Тем не менее, для того чтобы все мигранты, лица в поисках убежища и беженцы были вовлечены в меры по предотвращению бедствий, крайне важно знать, кто и сколько людей будет нуждаться в помощи, где они находятся и каким рискам они подвергаются – особенно это касается наиболее уязвимых групп. Эта важнейшая базовая информация будет лежать в основе любой жизнеспособной программы помощи. Кроме того, для обеспечения своей эффективности регистры должны быть доступны аварийно-спасательным службам и местным органам власти и должны обновляться. Такие регистры могут быть особенно актуальными в первую очередь в случае стихийных бедствий, а также, прежде всего, при планировании действий в чрезвычайных ситуациях и распределении помощи, поскольку они обеспечивают почти полный перечень особых потребностей и указывают местонахождение мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, которые могут нуждаться в помощи в случае стихийных бедствий.

■ Помимо того, принцип «равного обращения со всеми в чрезвычайных ситуациях», в соответствии с которым лица, получающие помощь, рассматриваются абстрактно и просто как жертвы, нуждающиеся в поддержке, является несовершенным в том смысле, что в нем не учитываются все соответствующие аспекты, касающиеся распределения помощи. Его можно было бы дополнить методом, включающим «Дизайн для всех»²², – более комплексным подходом, который направлен на то, чтобы предоставить всем одинаковые возможности для интеграции в современную жизнь и использования ее услуг. Это предполагает разработку и планирование инфраструктуры, услуг и полномочий и даже государственной политики таким образом, чтобы они приносили пользу всему населению без каких-либо различий по статусу или условиям.

■ Несмотря на прогресс, наблюдаемый в последние годы²³, в настоящее время на международном уровне все еще не существует «договоров или политических документов о правах человека во время бедствий»²⁴, что заставило Совет Европы заняться этим вопросом и разработать в 2012 году

22. См. Арагалл, Ф., Нейман, П. и Саграмола, С., 2013.

23. Доклад Международной правовой комиссии, 2013.

24. Приер М., 2010, то же.

Этические принципы снижения риска бедствий и обеспечения потенциала противодействия населения. Они ясно формулируют, что «государства обязаны защищать людей на своей территории, гарантируя, что даже в случае бедствия права человека будут в полной мере применяться не только к их гражданам, но и к иностранцам, находящимся на их территории».²⁵ Недостаточная реализация государствами этих принципов характеризуется несколькими моментами.

■ Мигранты, лица в поисках убежища и беженцы не считаются особо уязвимой группой населения. Тот факт, что службы по чрезвычайным ситуациям оказывают помощь без какого-либо особого отношения или дискриминации с учетом принципа равного обращения с пострадавшими, означает, что на особых обстоятельствах, групп иностранцев, которые могут нуждаться в помощи, не делается никакого акцента. Для обеспечения еще более эффективного распределения помощи следует учитывать этот аспект. Официальные директивы должны настоятельно призывать тех, кто оказывает чрезвычайную помощь, в частности на местном уровне, учитывать мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев при организации распределения помощи.

■ Отсутствуют институциональные и организованные контакты с представителями мигрантов, беженцев или лиц в поисках убежища. Они редко рассматриваются или воспринимаются как образующие «группы» или «сообщества», а скорее как индивидуумы внутри таких групп. Хотя этот индивидуальный подход явно связан с желанием сделать акцент на личном аспекте того, чего хотят мигранты, он также имеет негативные последствия, заключающиеся в пренебрежении коллективным аспектом миграции и, соответственно, в неприменении властями коллективного подхода к соответствующим лицам.

■ Эти группы населения не учитываются должным образом при профилактике и планировании действий в кризисных ситуациях. С точки зрения надлежającego оперативного управления чрезвычайными ситуациями почти все государства располагают инструментами, которые обеспечивают группам иностранного населения надлежající доступ к службам по оказанию чрезвычайной помощи (многоязычные кол-центры, доступ к службам письменного/устного перевода в кратчайшие сроки). Тем не менее, помимо предупреждения служб по чрезвычайным ситуациям, лишь в очень немногих странах имеются превентивные меры, специально предназначенные для иностранцев (и эти меры в основном состоят из справочников, доступных на нескольких языках и, как правило, предназначенных только для туристов).

■ Отсутствует информация и консультации по вопросам управления мигрантами, лицами в поисках убежища и беженцами в условиях стихийных бедствий или крупных кризисов. Аналогичным образом, европейские страны в последние годы не сообщали о проведении какой-либо соответствующей подготовки для своих служб по чрезвычайным ситуациям. Мигранты, лица в поисках убежища и беженцы не учитываются отдельным образом при

25. Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (EUR-OPA), *Этические принципы снижения риска бедствий и обеспечения потенциала противодействия населения*, 2012, цит. документ, стр. 18.

планировании мероприятий. Проблемы здесь дополнительно усугубляются децентрализацией работы по оказанию чрезвычайной помощи и недостаточным знанием заинтересованными сторонами друг друга.

■ Отмечается недостаток информации о присутствии в службах по чрезвычайным ситуациям сотрудников из среды мигрантов. Аналогичным образом, службы по чрезвычайным ситуациям не имеют признанных контактных лиц в составе этих групп и также не стремятся вовлекать эти группы в планирование мер по предупреждению стихийных бедствий. Вопросы, касающиеся знаний о мигрантах, лицах в поиске убежища и беженцев, обычно остаются на усмотрение гражданского общества (неправительственных организаций) или служб социального обеспечения, которые оказывают поддержку службам по чрезвычайным ситуациям.

■ Мигранты, лица в поисках убежища и беженцы также рискуют столкнуться с дискриминацией по окончании стихийного бедствия или крупного кризиса, в период «восстановления» или возвращения к нормальной жизни. Однако «в период возвращения к нормальной жизни [государство, местные и региональные власти] продолжают гарантировать сохранение инфраструктуры и основных услуг, осуществление и соблюдение прав человека».²⁶ Даже если условия жизни усложнились из-за ограниченности имеющихся ресурсов, трудностей или ухудшения состояния окружающей среды, важно, чтобы участвующие в этом процессе лица на данном этапе обеспечивали соблюдение прав групп лиц иностранного происхождения, тем более что последствия стихийного бедствия могут еще более серьезно дезориентировать их по сравнению с обычными жителями. Наконец, следует помнить, что мигранты могут также внести вклад в усиление потенциала противодействия общин и обществ, поскольку, как отмечается в Сендайской рамочной программе, «их знания, навыки и способности могут быть полезны при разработке и осуществлении мер по снижению риска бедствий».²⁷

Институциональные рамки

■ Для обеспечения справедливого и равного обращения для всех правительства должны проводить политику, которая:

- ▶ гарантирует и защищает основные права каждого человека, а следовательно, и права мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев;
- ▶ содействует более эффективной интеграции мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в принимающее общество;
- ▶ способствует предотвращению дискриминации в отношении мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев;

26. Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (*EUR-OPA*), Этические принципы снижения риска бедствий и обеспечения потенциала противодействия населения, 2012, в указ. документе, стр. 33.

27. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий, пункт 36 (a-vi).

- ▶ создает правовые и административные механизмы для достижения этих целей;
- ▶ определяет, какие именно органы и организации несут ответственность за внедрение и функционирование этих механизмов;
- ▶ поощряет беспристрастный анализ и регулярный контроль в отношении этики и эффективности этих механизмов, а также масштабов их применения.

■ Особые потребности мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев и их включение в мероприятия по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и крупным кризисам и ликвидации их последствий требует не только принятия обязательств в рамках более широкой политики, направленной на обеспечение прав групп населения, находящихся в уязвимом положении. Напротив, они должны учитываться на всех уровнях ведомств, отвечающих за эти вопросы.

■ Недостатки и слабые стороны, перечисленные в предыдущем разделе, могут быть обусловлены, прежде всего, тем, как работают службы по чрезвычайным ситуациям. Традиционно эти службы функционировали на местном уровне и были связаны с определенными районами, с персоналом из этих районов. Поэтому чрезвычайные службы не всегда достаточно тщательно учитывали новые ситуации, в частности такие, как та, которая рассматривается в настоящем исследовании. Можно сказать, что в каком-то смысле, с точки зрения служб по чрезвычайным ситуациям, «иностранцев», «мигрантов», «лиц в поисках убежища» и «беженцев» не существует; они рассматриваются исключительно как потенциальные жертвы без какого-либо учета их гражданства или правового статуса. Такой абстрактный подход, однако, может привести к тому, что определенные факторы, характерные для этих групп населения, не будут приняты во внимание, и, как следствие, они будут подвержены чрезмерному риску при наступлении стихийных бедствий или крупных кризисов. Безусловно, в практическом плане пожарные часто обладают исключительной способностью адаптироваться к индивидуальным ситуациям, что помогает объяснить малое количество письменных положений или инструкций, касающихся конкретных групп населения, обеспечивающее определенную степень гибкости в принятии решений о том, какие меры принимать. Тем не менее, над конкретными проблемами, возникающими в ходе операций такого рода, следует думать до наступления бедствий или крупных кризисов. Наконец, отсутствие контакта между теми, кто занимается оказанием помощи мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам (социальные службы, службы здравоохранения), и теми, кто отвечает за планирование действий на случай чрезвычайных ситуаций и ликвидацию их последствий (министерство внутренних дел и местные органы власти), не забывая при этом о роли объединений (НПО) и добровольцев, объясняет трудности, связанные с поддержанием связи между этими заинтересованными сторонами.

■ Удовлетворение нужд мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев во время стихийных бедствий требует согласованных усилий всех тех, кто участвует в оказании экстренной помощи. Это прежде всего государство, от верхнего до

нижнего уровня центральных органов власти, а также местные органы власти и все те, кто оказывает экстренную помощь и принимает чрезвычайные меры (пожарные, медицинские службы), а также гражданское общество (в основном, общественные организации и группы, а также общественность в целом). В институциональном плане необходимо наличие прочных связей по нескольким направлениям:

- ▶ между национальным, средним и местным уровнями государственного управления;
- ▶ между министерствами здравоохранения, социального обеспечения и другими министерствами, например, теми, которые занимаются реагированием на чрезвычайные ситуации (обычно министерство внутренних дел или вооруженные силы);
- ▶ между вышеуказанными формами государственного управления и общественными организациями (НПО);
- ▶ между службами защиты населения и ассоциациями, которые оказывают помощь мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам, или выступают их защитниками.

■ Интеграция мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в мероприятия по подготовке к стихийным бедствиям и крупным кризисам и ликвидации их последствий предполагает, во-первых, осознание важности того, что эти группы населения не должны оставаться в стороне от процесса управления рисками. Хотя, несомненно, правительству следует взять на себя ведущую роль на национальном уровне, затем эти меры должны быть развернуты на местном уровне и координироваться и управляться органом, представляющим центральное правительство в сотрудничестве с ведомствами, отвечающими за планирование действий в чрезвычайных ситуациях. Это ведомство должно следить за тем, чтобы рекомендации выполнялись на наиболее близком к соответствующему населению уровне и пользовались полной поддержкой со стороны местных органов власти. Необходимо будет также поощрять обмен информацией и обсуждение на основе обратной связи, полученной на национальном и международном уровнях.

■ Одним из очень важных аспектов этих институциональных механизмов является командная работа и создание сети, объединяющей все заинтересованные стороны. Службы по чрезвычайным ситуациям (в частности, пожарные) и объединения защиты населения должны поощряться к работе с группами, представляющими мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев (см. схему). Это один из способов объединения двух групп учреждений, которые не всегда работают вместе, поскольку у них разные компетенции и программы действий. Необходимо также развивать синергетические связи между центральным правительством и децентрализованными службами, а также организациями гражданского общества, поскольку последние зачастую являются жизненно важным звеном в цепи, когда речь идет о выполнении задач, которые либо выходят за рамки компетенции государства, либо уступлены добровольному сектору, как правило, из-за недостатка государственных ресурсов.

Совместная работа по включению мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в планы оказания помощи и содействия



Наряду с укреплением двусторонних отношений, например, между ведомством по защите населения и добровольной организацией, оказывающей помощь мигрантам, существуют и другие ключевые игроки, которых необходимо вовлечь в процесс подготовки к оказанию помощи мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам в случае стихийного бедствия. К ним относятся защитники этих групп населения и ассоциации, специализирующиеся на оказании помощи незащищенным слоям населения, которые помогают руководителям, отвечающим за предоставление услуг персональной помощи. Все должны выполнять свою роль и помнить о необходимости привлечения мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев к мероприятиям по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и крупным кризисам и ликвидации их последствий.

Взаимоотношения, описанные в данном разделе, должны быть реализованы на этапе планирования действий в чрезвычайных ситуациях, который описывается в следующем разделе настоящего доклада.

Планирование

Всякий раз, когда возникает чрезвычайная ситуация (крупное происшествие, стихийное бедствие, чрезвычайная ситуация, кризис – как бы ее ни назвали), власти активизируют меры, которые должным образом планируются заранее. Такое планирование на случай чрезвычайных ситуаций направлено либо на обеспечение или поддержание общественного порядка и защиту объектов и мероприятий, представляющих жизненно важный национальный интерес, либо на предотвращение рисков, организацию помощи и

постепенное возвращение к нормальной жизни. Здесь следует отметить три различных элемента: планы, процедуры и импровизация. Процедуры или протоколы являются своего рода руководством для проведения конкретных мероприятий. В области защиты населения планирование включает в себя создание временных инструментов, позволяющих государству эффективно реагировать в кризисных ситуациях посредством хорошо организованной помощи и разумного использования оборудования и материалов на всех уровнях – от центрального правительства до местных органов власти. Эти планы разрабатываются в рамках согласованного многодисциплинарного подхода к процессу реагирования на чрезвычайные ситуации, и для обеспечения их эффективности их следует регулярно обновлять и распространять среди населения и учреждений, которые будут их использовать. Даже если меры предусмотрены во всеобъемлющем плане, на более высоком уровне, «базис» планирования на случай чрезвычайных ситуаций находится на местном уровне. Это связано с тем, что местный уровень, как наиболее близкий к нуждам людей, всегда является театром действий при возникновении чрезвычайной ситуации. Следующий уровень, районный, на котором координируются и распределяются по приоритетам ресурсы. Суть планирования на случай чрезвычайных ситуаций заключается в принятии всех необходимых мер по выявлению и подготовке персонала, предметов снабжения, транспортных средств, связи, топлива, оборудования и пр., с тем чтобы насущные нужды могли быть удовлетворены как можно более эффективно.

■ Планирование осуществляется по трем ключевым этапам развития кризиса. Во-первых, это превентивные меры, направленные на предотвращение кризиса, и, во-вторых, сами спасательные операции. В-третьих, планирующие органы должны думать о последствиях, о необходимости прийти на помощь пострадавшему населению и обеспечить постепенное возвращение к нормальной жизни, как с точки зрения людей, так и с точки зрения деятельности. Однако даже самые лучшие планы могут оказаться провальными, если одна катастрофа или крупный кризис спровоцируют еще один «нестандартный» кризис, то есть такой, который выходит за рамки того, что можно было бы реально предвидеть и к чему можно было бы подготовиться.²⁸ Поэтому, чтобы быть готовым к непредвиденному, всегда необходима определенная гибкость в осуществлении мероприятий по планированию. С момента возникновения кризиса и до его окончания службы по чрезвычайным ситуациям могут оказаться вынужденными импровизировать, чтобы справиться с непредвиденными ситуациями. Но любая подобная импровизация должна быть сведена к минимуму, так как она, как правило, приводит к неэффективности и напрасной трате энергии и может повлечь за собой ненужное уничтожение имущества или даже гибель людей. Ключевым элементом планирования является внедрение мер профилактики рисков. Еще одной важной частью профилактической работы являются учебно-просветительские мероприятия и меры, ориентированные непосредственно на мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, а также на тех, кто работает с ними.

28. См. Мари-Каролин Мулен, 2014.

■ С точки зрения технических и функциональных условий, нет большой разницы между чрезвычайными операциями по оказанию помощи мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам, и операциями, предназначенными для остального населения. Основные технические различия между ними заключаются, во-первых, в языковом барьере между службами по чрезвычайным ситуациям и мигрантами и, во-вторых, в подозрении, с которым мигранты, лица в поисках убежища и беженцы могут отреагировать на прибытие мужчин и женщин в форме, если примут их за полицейских или иммиграционных работников.

■ Ключевым фактором успешного реагирования на чрезвычайные ситуации является рациональное оперативное планирование. Маловероятно, например, что, если планы действий в чрезвычайных ситуациях для общего населения окажутся неэффективными или вовсе будут отсутствовать, то появится какие-либо специальные меры для мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев. С другой стороны, хорошо продуманные планы действий в чрезвычайных ситуациях, которые должным образом учитывают особые нужды мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, в частности, с языковой точки зрения, будут работать и для других групп иностранцев, например, для туристов, и облегчат усилия по оказанию помощи. Таким образом, меры, принимаемые в интересах населения в целом, являются необходимым условием для мер, принимаемых в отношении мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев. Однако нельзя допускать, чтобы первые включали в себя вторые; речь идет скорее о том, чтобы адаптировать их таким образом, чтобы они учитывали определенные особые нужды.

■ Первым этапом любого процесса планирования на случай чрезвычайных ситуаций является сбор данных об опасностях и уязвимости. Таким образом, основная трудность заключается в том, чтобы составить точную картину сообществ мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, поскольку даже при наличии регистров населения многие из этих лиц могут не быть включены в них, особенно если они находятся в стране нелегально²⁹. Поскольку официальные данные далеко не всегда достаточны и надежны, важно, чтобы ведомства, ответственные за планирование на случай чрезвычайных ситуаций, были в состоянии, насколько это возможно, собрать соответствующую информацию о мигрантах, лицах в поисках убежища и беженцах, находящихся в этом районе (местонахождение, возраст, владение национальными языками или диалектами, вероятные потребности в случае чрезвычайной ситуации и т.д.). В то же время необходимо провести оценку характера опасностей, угрожающих этим сообществам, и вероятного местного воздействия чрезвычайного события. Очевидно, что невозможно будет получить точные цифры или все подробности, но факт использования максимально точной информации облегчит реагирование служб по чрезвычайным ситуациям, если в этом возникнет необходимость.

■ Следующим этапом планирования действий в чрезвычайных ситуациях является разработка мер по защите населения с учетом опасностей, которым оно подвергается, а также инвентаризация частных и государственных ресурсов, которые уже имеются или могут быть задействованы в чрезвычайных ситуациях

²⁹ Это особенно актуально для иностранцев, чьи просьбы о предоставлении убежища были отклонены.

(персонал, транспортные средства, оборудование, предметы снабжения, средства связи, здания и продовольствие). В тех случаях, когда последствия бедствия могут быть спрогнозированы с достаточным запасом времени для реагирования, планы должны предусматривать предупреждение и эвакуацию мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев с тщательным учетом всех аспектов этого процесса и вопроса понимания (использование пиктограмм, инструкций на языке, который люди могут понять). Если убежище назначается заблаговременно, необходимо позаботиться о том, чтобы оно было доступно для людей, которые не понимают языка или не осознают опасности, которой они подвергаются (как, например, в случае с химической опасностью). В широком смысле, подготовка, осуществляемая в рамках процесса планирования, должна отражать приверженность проведению политики включения, а не исключения, мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в рамках мероприятий чрезвычайного реагирования.

Подготовка и учения

Весь персонал по реагированию на чрезвычайные ситуации должен быть информирован о проблемах, связанных с включением мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в деятельность по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и крупным кризисам и их ликвидации. Такое повышение информированности особенно важно на трех ключевых этапах, а именно: при обучении тех, кто оказывает экстренную помощь (пожарные, медицинские службы и ассоциации защиты населения), при планировании предпринимаемых действий в условиях кризиса, и, наконец, при проведении имитационных учений. Прежде всего, хорошо было бы организовать для всех участников общий курс подготовки, объясняющий, что означает включение мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в деятельность по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и крупным кризисам и ликвидации их последствий. Это может включать комплексную подготовку по вопросам многообразия. Потребуется рассмотреть ряд вопросов, в том числе следующие:

- ▶ структурное присутствие мигрантов в современных обществах и различные возможные причины миграции;
- ▶ морально-этические аргументы в пользу инклюзивности;
- ▶ правовая и судебная ответственность за оказание помощи;
- ▶ планирование мер по оказанию помощи мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам;
- ▶ сценарии действий на случай происшествий или катастроф;
- ▶ практические вопросы, связанные с мерами неотложного реагирования на происшествие или катастрофу.

Первое, что следует учитывать, касается организации отдельной подготовки спасателей из служб по чрезвычайным ситуациям, соответствующих органов государственного управления и общественных организаций по вопросам включения мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в деятельность по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и крупным кризисам и ликвидации их последствий. Насколько это возможно, на этих курсах должна

преподаваться общая теория в сочетании с практическими исследованиями, отражающими местную ситуацию. Заслуживающие внимания примеры вопросов, которые необходимо рассмотреть, включают в себя то, как выстраивать отношения с группами мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, как знакомиться с этими группами и их составом (происхождение, языки и культурная практика), как идентифицировать «экспертов» в рамках этих групп, как обеспечить вынесение предупреждений мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам в понятной для них форме (сообщения и инструкции на их родных языках и использование пиктограмм) и как обеспечить, чтобы любая эвакуация осуществлялась, насколько это возможно, с уважением их достоинства и культуры. По мере возможности (а на практике это может оказаться весьма затруднительным) следует призывать представителей соответствующих групп населения к участию в качестве инструкторов. Если этого удастся добиться, то это, несомненно, позволит лучше понять проблемы, с которыми сталкиваются участники курса и, самое главное, после его окончания, сами мигранты, лица в поисках убежища и беженцы.

■ Именно на этапе планирования мигранты, лица, ищущие убежища, и беженцы должны участвовать в мероприятиях по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и крупным кризисам и ликвидации их последствий. До сих пор поощрение инклюзивного подхода к мигрантам не являлось частью культуры в службах по чрезвычайным ситуациям. Действуя на основе принципа, согласно которому помощь не должна быть дискриминационной или дифференцированной, поскольку все ее получатели равны, службы по чрезвычайным ситуациям и органы, отвечающие за защиту населения, пока еще не учитывают проблемы, связанные с присутствием большого числа мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в своих документах и мерах по планированию. Поэтому необходимо подумать над этим, чтобы в планы оказания помощи были включены такие ключевые аспекты, как языковой барьер, недостаточная осведомленность об опасности со стороны соответствующих групп населения, или отсутствие знаний о том, как реагировать и что делать в случае стихийного бедствия. Еще одним моментом, который следует учитывать здесь и в процессе планирования, является возможность негативной реакции некоторых членов этих групп на появление одетых в форму мужчин и женщин, которых могут ошибочно принять за сотрудников правоохранительных органов. Для соблюдения на практике прав мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев на защиту во время стихийных бедствий необходимо заблаговременно планировать такие факторы, которые потенциально могут задержать реагирование на чрезвычайную ситуацию или даже усугубить ее, создавая нагромождение кризисных ситуаций.

■ Имитационные учения являются естественным продолжением планирования и подготовки. Они могут проводиться на разных уровнях и в разных формах. Речь может идти о ролевых играх (настольные учения) или учениях по урегулированию кризисов (с оперативным командным пунктом или командным центром), а также о крупномасштабных имитационных учениях, проводимых на местах с участием большого числа игроков. Моделирование экстремальных ситуаций и стихийных бедствий является одним из способов повышения готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации. Для того чтобы быть

успешным, моделирование должно быть подкреплено надлежащим планированием как самого имитационного учения, так и требуемых ответных мер в случае чрезвычайной ситуации. Во многих странах такие учения являются обязательными в учреждениях и дают возможность проверить эффективность практического сотрудничества с местными службами по чрезвычайным ситуациям. Преимущества имитационных учений в полевых условиях заключаются в следующем:

- ▶ они помогают привлечь внимание к необходимости подготовки к стихийным бедствиям не только непосредственных участников, но и населения в целом;
- ▶ они помогают ознакомить участников с функциями, выполнение которых ожидается от них в условиях кризиса, а также с протоколами и процедурами, которые должны соблюдаться на случай серьезной чрезвычайной ситуации;
- ▶ они помогают различным службам, организациям и руководителям работать вместе при незнакомых обстоятельствах и под давлением;
- ▶ они могут выявить недостатки в плане организации или подготовки к реальной чрезвычайной ситуации;
- ▶ они могут дать возможность осветить вопрос о том, как оказывать помощь мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам во время чрезвычайных ситуаций (людям, нуждающимся в эвакуации, которые не понимают языка или инструкций, которые убегают, когда прибывают службы экстренной помощи, или реагируют агрессивным или враждебным образом).

■ Однако у имитационных учений есть свои недостатки:

- ▶ они могут быть дорогостоящими и часто требуют значительной организации, если должны проходить в условиях, максимально приближенных к реальности; весь процесс, как правило, занимает от 6 до 12 месяцев подготовки, совещаний и планирования;
- ▶ имитационные учения как правило, являются искусственными ситуациями и, как правило, лишены срочности, спонтанности и реализма подлинных чрезвычайных ситуаций;
- ▶ с другой стороны, если имитация реалистична (т.е. участники не получают заблаговременного уведомления), она рискует нарушить нормальную жизнь и может представлять риски для безопасности;
- ▶ по тем же причинам, редко удается проверить все механизмы экстренного реагирования. Обычно только некоторые из них могут быть опробованы в ходе имитационного моделирования, в результате чего учениям не хватает достоверности. Аналогичным образом, трудно включить неизвестные факторы такого рода, которые неизменно возникают в реальных чрезвычайных ситуациях;
- ▶ широко распространена тенденция не повторять учения или не проводить их на регулярной основе (то же самое, как правило, происходит и при обновлении планов на случай чрезвычайных ситуаций); следовательно, приобретенный опыт может постепенно утрачиваться впоследствии.

■ Тем не менее, имитационные учения являются жизненно важным средством проверки эффективности различных компонентов системы реагирования на чрезвычайные ситуации, выявления областей, нуждающихся в улучшении (недостатки и пробелы в координации, ненадлежащие процедуры и т.д.), и повышения уровня информированности о проблемах. Они могут дать возможность сплотить группы поддержки мигрантов вокруг цели обеспечения защиты этих групп населения в чрезвычайных ситуациях, обучить службы помощи по чрезвычайным ситуациям, как обращаться с мигрантами, лицами в поисках убежища и беженцами, а также выявить сильные и слабые стороны механизмов их спасения, размещения и оказания им помощи в случае стихийных бедствий. Как и сами кризисы, эти учения должны предусматривать обратную связь, которая поможет улучшить проведение операций в будущем.

Примеры передового опыта

■ Твердо веря в отсутствие дискриминации, Совет Европы содействует защите прав мигрантов, беженцев и перемещенных лиц. Например, в 2010 году Парламентская ассамблея приняла Рекомендацию 1917 (2010) «Мигранты и беженцы: постоянный вызов для Совета Европы», в которой она призывает Совет Европы разработать инструменты «жесткого» и «мягкого» права, а также практические мероприятия в отношении мигрантов, лиц в поисках убежища, беженцев и перемещенных лиц. Кроме того, существует опасность того, что крупные перемещения беженцев и мигрантов, которые сегодня наблюдаются в Европе, могут привести к дезавуированию прав, которыми они пользуются в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. По мнению Генерального секретаря Совета Европы, это серьезный политический вопрос, который побудил его назначить с февраля 2016 года Специального представителя по вопросам миграции и по делам беженцев посла Томаша Бочека для сбора информации о том, как на местах в Европе защищаются основные права мигрантов и беженцев.

■ Аналогичным образом, в рамках Европейского и средиземноморского соглашения о крупных катастрофах (EUR-OPA) было решено сосредоточить часть деятельности на разработке руководства, направленного на совершенствование оперативной практики в отношении уязвимых групп населения (инвалиды, мигранты, беженцы и лица в поисках убежища, дети и т.д.). Соответственно, в концептуальном документе (2014-2016 гг.) «Уязвимые группы населения: мигранты, лица в поисках убежища и беженцы, готовность к стихийным бедствиям и ликвидация их последствий» ставится задача «определить, каким образом органы защиты населения учитывают специфику таких групп при разработке и осуществлении схем защиты и эвакуации; и каким образом можно поощрять эти группы населения к активному участию в этой работе и вносить вклад в разработку еще более эффективных схем, адаптированных к их конкретным нуждам».³⁰ Проект также направлен на обеспечение специалистов инструментами, которыми они могут воспользоваться для защиты прав мигрантов,

³⁰ Совет Европы, Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (EUR-OPA), APCAT (2015)10.

беженцев и лиц в поисках убежища при наступлении стихийных бедствий. Хотя экстренная помощь, оказываемая мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам, является относительно удовлетворительной и привела к созданию достаточно эффективных механизмов сотрудничества между государствами в рамках Европейского Союза³¹, в настоящее время требуется более широкое видение того, как эти мигранты, лица в поисках убежища и беженцы могут быть включены в мероприятия по обеспечению готовности к крупным кризисам и ликвидации их последствий.

■ В 2014 году Совет Европы начал реализацию инициативы, в рамках которой 25 странам-членам Европейского и средиземноморского соглашения о крупных катастрофах (*EUR-OPA*) и другим членам Совета Европы был направлен вопросник по снижению риска стихийных бедствий и обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям для мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев³². Было получено 14 ответов. Хотя на первый взгляд эта цифра может показаться слишком низкой, чтобы быть значимой, тем не менее, из полученных ответов и даже из их отсутствия, что подчас не менее важно, можно сделать несколько выводов. В целом, ответы содержат содержательную картину уровня готовности в европейских и средиземноморских странах.

■ Примечательно откровенные ответы отражают новаторский характер и необходимость обсуждения вопроса о включении мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в деятельность по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и крупным кризисам и ликвидации их последствий. Несмотря на то, что государства-партнеры по соглашению имеют экстренные службы высокого уровня и постоянно работают над повышением своей готовности к чрезвычайным ситуациям, доля существующих мероприятий, которые конкретно направлены на мигрантов, очень мала или вообще отсутствует во всех странах. Было принято очень мало мер, а в тех случаях, когда усилия по включению предпринимались, они зачастую носили исключительно разовый характер.

■ В целом, можно отметить два основных момента. Во-первых, наблюдается тенденция к включению мер в отношении мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в более широкую деятельность по реагированию на чрезвычайные ситуации. Во-вторых, государства склонны абстрактно отдавать предпочтение чрезвычайным мерам в ущерб вопросам, конкретно связанным с включением мигрантов, считая, что за последние в первую очередь отвечают НПО или органы социального обеспечения, которые оказывают поддержку службам по чрезвычайным ситуациям. Однако большое число субъектов, которые могут быть вовлечены в решение таких вопросов (службы по чрезвычайным ситуациям, медицинские службы, социальные службы, добровольческий сектор, а также центральные и местные органы власти), не облегчает ни общение, ни сотрудничество.

31. В Европейском союзе существует Департамент по вопросам гуманитарной помощи и защиты гражданского населения (*ECHO*), а с 2001 г. работает механизм защиты гражданского населения ЕС в целях укрепления сотрудничества между государствами-членами в области защиты гражданского населения; http://ec.europa.eu/echo/index_en.

32. Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (*EUR-OPA*), APCAT (2015)10.

■ Тем не менее, есть некоторые примеры передовой практики, которые могут служить ориентиром для других стран, чтобы те могли моделировать и адаптироваться к своим собственным обстоятельствам и нуждам.

■ Во-первых, следует подчеркнуть важность хороших знаний о мигрантах, лицах в поисках убежища и беженцах, поскольку в значительной степени от таких знаний будет зависеть, насколько эффективно они будут включены в подготовку к крупным кризисам. Следует отметить ряд примеров передового опыта на местном или международном уровне. В Барселоне, например, местная инициатива, предусматривающая использование интерактивного цифрового картирования, помогла повысить информированность и расширить знания о культурном разнообразии. Благодаря этой системе картирования различных разведывательных данных об иммиграционной и культурной практике эта информация может быть повторно использована для включения культурного аспекта в планирование мероприятий по борьбе со стихийными бедствиями. На глобальном уровне инструменты отслеживания населения и матрица отслеживания перемещений, используемая Международной организацией по миграции (МОМ), могли бы вдохновить государства на решение вопроса о необходимости картирования миграционного населения³³.

■ В ряде стран имеются многоязычные руководства (одним из примеров является Греция, где наиболее важные документы о катастрофах можно загрузить с греческого веб-сайта защиты населения на английском, испанском, французском и арабском языках)³⁴. В то время как большинство других стран менее продвинулись в этом направлении, некоторые из них, несомненно, стремятся предоставить информацию иностранным общинам, живущим в пределах их границ. К ним относятся Люксембург, Мальта и Хорватия (в случае лесных пожаров), а Албания в настоящее время готовит материал такого рода. Однако такие профилактические меры обычно ограничиваются выпуском печатной продукции на одном или нескольких языках. На местном уровне аналогичные меры принимаются местными органами власти, как правило, в партнерстве с управлением по туризму (например, Женералитат Каталонии выпустил печатные издания на французском, английском и испанском языках). Во Франции планы реагирования на чрезвычайные ситуации (анализ рисков и планы охвата), которые обновляются каждые три-пять лет, посвящены эффективности реагирования соответствующих служб; некоторые из этих планов теперь включают в себя под рубрикой «Риски для сообщества» крупные притоки беженцев или пострадавших от кораблекрушений наряду с определением масштабов. Почти во всех государствах есть кол-центры или операционные центры с переводческими платформами или переводчиками, которые могут быть привлечены в кратчайшие сроки, а во временных приютах для мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев нередки случаи, когда указатели и уведомления переводятся на различные языки или содержат пиктограммы, что облегчает передвижение. Листовки – это еще один очень удобный и эффективный способ предоставления информации и телефонов экстренной связи. В рамках проекта *ImMigRanT* (оперативные инструменты

33. <http://www.globaldtm.info/global/>.

34. <http://civilprotection.gr/el>.

и ресурсы для мигрантов), осуществляемого Европейским центром медицины катастроф (*CEMEC*) в Сан-Марино, разрабатываются основные средства коммуникации для предоставления информации мигрантам, в частности, о том, как получить доступ к медицинским услугам. Акцент делается на визуальных инструментах как способе передачи легкой для понимания информации о вопросах здравоохранения, доступа к медицинской помощи, коммуникации, гигиене и жилью, а также о рисках, связанных с продуктами питания, и правовых вопросах.³⁵ Ценные уроки и вдохновение можно также почерпнуть из некоторых недавних инициатив, направленных на предоставление многоязычных консультаций мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам, въезжающим в Европу и перемещающимся по ней. Например, на веб-сайтах, созданных Красным Крестом и Международным комитетом спасения, содержатся доступные консультации по чрезвычайным ситуациям и контакты в учреждениях по оказанию гуманитарной помощи, а также практическая информация о медицинских службах³⁶. В Фуэнлабраде, Испания, группа управления многообразия, образованная местной полицией, создала сеть контактных лиц внутри сообщества мигрантов, с которыми можно быстро связаться в случае необходимости³⁷. Программа Совета Европы «Межкультурные города» способствует снижению риска стихийных бедствий, поощряя межкультурное взаимодействие как способ укрепления доверия и связей внутри городов. Включение беженцев в этот процесс, как это рекомендовано программой «Межкультурные города», основано на понятии «преимущество разнообразия», означающем, что каждому человеку есть что предложить обществу, в котором он решил жить. В программе «Межкультурные города» предлагаются инновационные стратегические методы, руководящие принципы и инструменты для оказания поддержки городам в изыскании путей обеспечения устойчивого, инклюзивного подхода к притоку беженцев³⁸.

■ Дополнительные примеры существующего передового опыта в отношении других уязвимых групп могут быть легко адаптированы к мигрантам, лицам в поисках убежища, и беженцам. В ряде стран были внедрены системы, с помощью которых слабослышащим людям направляются текстовые сообщения, уведомляющие их о чрезвычайных ситуациях; аналогичный механизм можно было бы внедрить без особых сложностей во всех странах, равно как и многоязычные «горячие линии» экстренной помощи.

■ В Лиссабоне городские власти и НПО приняли координированные меры по поддержке и интеграции иммигрантов с помощью «единого окна» и сети из 148 местных центров поддержки, приема и медицинской помощи. Другие меры включают муниципальную поддержку нескольких десятков многокультурных ассоциаций с участием широкого круга организаций, работающих с мигрантами, лицами в поисках убежища и беженцами.³⁹

35. <http://www.cemec-sanmarino.eu/>.

36. <http://preparezvous.eu/front/index.php>; <http://refugeeinfo.eu>.

37. Фриман О, 2014

38. Тот же автор.

39. Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (*EUR-OPA*), APCAT (2016)01.

■ Были также реализованы схемы профессиональной подготовки. Во Франции, например, Высшая национальная школа пожарных (*Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers — ENSOSP*) приняла решение расширить подготовку сотрудников пожарных и экстренных служб, включив в нее изучение вопроса о включении мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в планирование мероприятий по обеспечению готовности к бедствиям и крупным кризисам и ликвидации их последствий. В новых модулях «планирования оперативного реагирования» особое внимание уделяется постоянному стратегическому мониторингу возникающих рисков и последних событий, например, тех, которые затрагивают население, спасающееся бегством из своих стран. Одно из преимуществ такого подхода заключается в том, что он объединяет различных субъектов, которые могут реагировать на кризис, и предоставляет каждому из них возможность усовершенствовать свои мероприятия по планированию борьбы с катастрофами и ликвидации их последствий. Интересно отметить, что в документах по местному кризисному планированию, которые периодически пересматриваются, все чаще затрагивается вопрос о том, как можно удовлетворить особые нужды мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев. В то же время инициатива, начатая в рамках Соглашения о крупных катастрофах *EUR-OPA*, позволила получить полезное представление о проблемах, связанных с более широким вовлечением мигрантов в работу по предупреждению крупных стихийных бедствий.

■ За пределами Европы появились другие инициативы, перекликающиеся с тематикой соглашения *EUR-OPA*. На глобальном уровне в 2016 г. в рамках инициативы «Мигранты в странах, переживающих кризис» (МИСИК), по итогам инклюзивного процесса консультаций, проводившегося на государственном уровне, был подготовлен набор руководящих положений по защите мигрантов в странах, переживающих конфликты или стихийные бедствия. Руководящие положения содержат десять основополагающих принципов, пятнадцать целевых указаний и подборку примеров, иллюстрирующих практические пути усиления защиты мигрантов на этапах обеспечения готовности к кризису, реагирования на чрезвычайные ситуации и посткризисного восстановления. Руководящие положения предназначены для государств, субъектов частного сектора, международных организаций и гражданского общества и доступны на всех официальных языках ООН, включая французский и испанский⁴⁰. В дополнение к руководящим положениям МИСИК существует онлайн-депозитарий, содержащий подробные сведения о сотнях существующих практических методов, а также дополнительные ресурсы для оказания помощи государствам и другим заинтересованным сторонам в обмене знаниями и опытом⁴¹. В частности, в Японии были разработаны меры, ориентированные конкретно на иностранцев. Одним из таких примеров является Центр многоязыковой поддержки при стихийных бедствиях в городе Сендай. Этот государственный центр, созданный Сендайской ассоциацией международных отношений, содействует развитию обменов и межкультурных связей среди местного населения. Он объединяет

40. МИСИК, 2016.

41. Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (*EUR-OPA*), APCAT (2016)01.

ассоциации и волонтеров, проводит языковые курсы и оказывает поддержку детям из среды иммигрантов, а также предоставляет консультации иностранцам, проживающим в Сендае. Он также предоставляет жителям, не являющимся японцами, соответствующую информацию на иностранных языках в случае стихийного бедствия.⁴² Для преодоления языкового барьера в таких условиях была разработана многоязычная система информирования о бедствиях⁴³. В результате, когда в 2011 году в городе произошло землетрясение, связаться с мигрантами, проживающими в Сендае, оказалось гораздо проще.

■ Генеральная Ассамблея ООН постановила объявить вторую среду октября «Международным днем по уменьшению опасности стихийных бедствий». Каждый год мероприятие посвящается определенной теме⁴⁴. В 2016 году тема была озглавлена «Жить, чтобы рассказать», а в 2013 году – «Роль инвалидов в деятельности по уменьшению опасности бедствий». Цель этой глобальной инициативы, спонсором которой является Управление Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий (МСУОБ ООН), заключается в содействии укреплению потенциала противодействия. МСУОБ ООН поддерживает идею о том, что никто не должен быть отстранен от решения проблемы бедствий; с этой целью вопрос о включении мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в деятельность по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и крупным кризисам и ликвидации их последствий можно было бы шире освещать в средствах массовой информации, чтобы он получил более широкую огласку, которую заслуживает.

■ На заседании EUR-OPA также были представлены экспертные мнения по этому вопросу и было установлено, что мигранты, лица в поисках убежища и беженцы являются особенно уязвимыми в условиях стихийных бедствий⁴⁵. Ряд конкретных моментов уже был отмечен и заслуживает внимания:

- ▶ использование пиктограмм, идентифицирующих опасности, и учет культурных понятий мигрантов;
- ▶ использование многоязычных систем предупреждения;
- ▶ поиск консультантов в сообществах мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев;
- ▶ включение вопроса о том, как учитывать интересы мигрантов в мероприятиях по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и имитационных учениях.

■ Кроме того, было бы полезно, если бы эти дебаты также подготовили почву для определенной стандартизации превентивных и предупредительных мер на международном уровне (пиктограммы, предупредительные сигналы). В то же время следует поощрять ведомства к совместной работе в этой области. Например, можно было бы разработать инструмент, аналогичный общедоступной

42. Сендайский центр многоязыковой поддержки при стихийных бедствиях; www.int.senti-sendai.jp/saigai/.

43. Мияо М и др., 2007.

44. www.un.org/fr/events/disasterreductionday/pastobs.shtml.

45. Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (EUR-OPA), APCAT (2012)16.

онлайновой платформе (и странице *Facebook*), созданной группой «Архитектура будущего». На данной платформе, называемой «Архитектура для беженцев»⁴⁶, собираются и обсуждаются вопросы, проблемы, идеи и решения, касающиеся архитектурных аспектов нынешнего кризиса беженцев на европейском и глобальном уровнях. Тиражирование такого инструмента в области обеспечения готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий помогло бы активизировать совместную работу активистов, беженцев, работников служб по чрезвычайным ситуациям и политиков.

■ Последний момент, который следует отметить, касается вооруженных сил, которые часто привлекаются властями, если стихийное бедствие превышает определенные масштабы. При необходимости могут быть мобилизованы военные подразделения, специализирующиеся на гражданской обороне (как во Франции и Испании), а также обычные вооруженные силы. Несмотря на то, что специализированные подразделения имеют высокую квалификацию и доказали свою боевую эффективность, в том числе, когда речь идет о работе с культурным разнообразием в ходе их деятельности, то же самое нельзя сказать об остальных вооруженных силах. Поскольку последние могут призываться для оказания помощи в преодолении крупных кризисов, было бы полезно включить в их подготовку некоторые мероприятия по повышению осведомленности о межкультурных особенностях.

Выводы

■ То, как общество относится к своим самым слабым и уязвимым членам, говорит о его нравственности. Данная публикация призвана показать, что, хотя мигранты, лица в поисках убежища, и беженцы составляют часть большей части населения, состоящей из незащищенных групп и отдельных лиц, они, тем не менее, являются в высшей степени неоднородными, будь то с точки зрения их правового статуса, желания или нежелания интегрироваться в принимающую страну в долгосрочной перспективе. Эти группы, однако, более уязвимы к последствиям стихийных бедствий, чем другие, во-первых, из-за их ограниченного доступа к информации о катастрофах (очень часто они не говорят на языке страны, в которой живут, и/или не знают о рисках, с которыми знакомы местные жители, и т.д.), и, во-вторых, из-за плохих условий, в которых они, как правило, проживают (например, в лагерях или некачественном жилье, в отдаленных или опасных районах и т.д.).

■ Кроме того, включение мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в процесс подготовки к крупным кризисным ситуациям и ликвидации их последствий может в некоторых случаях значительно повысить эффективность работы служб по чрезвычайным ситуациям. Мигранты также обладают навыками, которые органы гражданской обороны практически не ценят. Наличие в этих общинах людей, которые могут выступать в качестве посредников, облегчит реагирование служб по чрезвычайным ситуациям в случае стихийного бедствия. Помимо этого, благодаря своей личной истории, мигранты, лица в поисках убежища и

46. www.futurearchitectureplatform.org/projects/32a151aa-d1bc-4418-98ed-75018e3e06bb/

беженцы зачастую хорошо подготовлены к чрезвычайным ситуациям. Невзгоды закалили их и научили приспосабливаться к тяжелым условиям. Нередко они образуют мощные внутренние сети взаимной поддержки, которые могут иметь неоценимое значение в случае катастрофы. Разнообразие в этих обстоятельствах становится преимуществом, а не препятствием.

■ Поэтому, если мигранты, лица в поисках убежища и беженцы должны получить тот уровень защиты, на который они имеют право как люди, то вопрос о том, как включить их в мероприятия по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и крупным кризисам и их ликвидации, должен решаться государственными органами и службами по чрезвычайным ситуациям. Особенно важно, чтобы любые меры по планированию и моделированию включали вопрос о культурных различиях потенциальных жертв и о том, как учитывать эти различия при реагировании на чрезвычайные ситуации (в соответствующих случаях).

■ Наконец, привлечение представителей мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев к диалогу о том, как включить их в деятельность по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и крупным кризисам и их ликвидации, является одним из ключевых факторов успеха этих схем. Решение вопроса о безопасности мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев является вопросом основных прав и в то же время вопросом оптимальной эффективности и результативности работы служб чрезвычайной помощи. Мерами, необходимыми для обеспечения гарантий этих прав, являются планирование, подготовка кадров и предоставление информации. Равно как и процессы обмена информацией, изучения передового опыта и стандартизации подходов между европейскими странами. В настоящее время мигранты составляют значительное меньшинство в европейских обществах, и им должна быть обеспечена защита в соответствии с обязательствами в области прав человека и основными этическими императивами. При условии, что они готовы сделать это, государства могут принимать меры и работать вместе для достижения этой цели.

Основные моменты оказания помощи мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам во время чрезвычайных ситуаций и бедствий

Преамбула

В современных условиях глобализации во всех регионах мира растет число мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев. Европа является домом для значительной части населения: мигранты, лица в поисках убежища и беженцы углубляют демографическое, культурное и социально-экономическое разнообразие сообществ в бесчисленных, преимущественно городских, центрах континента. С учетом того, что в 2015 году число международных мигрантов в мире увеличится быстрее, чем численность мирового населения, и глобальные показатели вынужденного перемещения достигнут рекордного уровня, эти тенденции вряд ли ослабнут.

■ Мигранты, лица в поисках убежища и беженцы могут быть особенно уязвимы к стихийным бедствиям. Языковые барьеры, иммиграционный статус, изоляция, ограниченные социальные сети, ограничения мобильности, недоверие к властям, потеря удостоверений личности и проездных документов, а также жестокое обращение, эксплуатация и ксенофобия относятся к числу условий уязвимости, которые снижают их сопротивляемость и диктуют их потребности. Тем не менее, как признается в Сендайской рамочной программе по уменьшению опасности бедствий на 2015-2030 годы, мигранты вносят вклад в усиление потенциала противодействия общин и обществ и обладают знаниями, навыками и способностями, которые могут быть полезны при разработке и осуществлении мер по снижению риска бедствий.

■ В этом контексте политика и практика снижения риска бедствий должны предвосхищать и учитывать более высокую мобильность людей, то, каким образом эта мобильность влияет на демографическое, культурное и социально-экономическое разнообразие общин, а также уязвимость, потребности и способности мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев. В политике и практике необходимо будет также учитывать, что все мигранты, лица в поисках убежища

и беженцы как люди обладают правами человека. Стандарты договоров ООН, Европейской конвенции по правам человека и Европейской социальной хартии применяются ко всем негражданам. Права человека мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев должны уважаться, защищаться и осуществляться в соответствии с международным и региональным правом даже в контексте бедствий. Обеспечение того, чтобы мигранты, лица в поисках убежища и беженцы получали надлежащую помощь, также является вопросом равенства, справедливости и правосудия, а также важным подтверждением ценностей цивилизованности.

■ Лидеры и лица, ответственные за принятие решений в государственной администрации, деловых кругах и гражданском обществе, которые занимаются оказанием услуг, затрагивающих мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, должны понимать, что эти люди могут подвергаться большему риску, чем остальное население. Они могут быть более уязвимы к катастрофам, последствиям бедствий и несправедливому обращению во время или после происшествия.

■ При подготовке к стихийным бедствиям, реагировании на них и восстановлении после них следует прилагать все усилия к тому, чтобы мигранты, лица в поисках убежища и беженцы не подвергались дискриминации. Необходимо обеспечить, чтобы обращение и услуги, которые они получают, были такой же эффективной формой поддержки, как и поддержка, оказываемая гражданам. Аналогичным образом следует прилагать все усилия для обеспечения того, чтобы навыки и способности мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев использовались для повышения уровня готовности, мер реагирования и мер по восстановлению.

■ Включение и вовлечение мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в борьбу со стихийными бедствиями и чрезвычайными ситуациями требует глубокого изучения их индивидуальных и коллективных особенностей, потребностей и возможностей. Скорее всего, этот процесс потребует много ресурсов. Он также требует наличия межкультурной компетентности и заранее установленных доверительных отношений с группами и общинами мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев. Поэтому планирование, разработка и осуществление мероприятий по снижению рисков бедствий, а также оказание помощи и услуг должны в обязательном порядке предусматривать участие широкого круга субъектов – от национальных и местных органов власти до гражданского общества и групп добровольцев, которые работают или имеют в своем составе мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев

■ Оказание помощи мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам во время стихийных бедствий требует планирования. Прогнозирование и всеохватные и согласованные действия необходимы до наступления стихийных бедствий, с тем чтобы программы и процедуры действовали, когда ситуация становится критической. Импровизация является врагом эффективной процедуры, и ее следует свести к минимуму, проводя консультации и планируя процессы, в рамках которых выделяются ресурсы, которые используются, когда необходимы.

■ Этот набор руководящих положений призван обеспечить, чтобы национальные правительства и их партнеры на региональном и местном уровнях, организации гражданского общества и соответствующие подразделения как

государственного, так и частного сектора получили четкое представление о том, как следует действовать в рамках мер по снижению риска стихийных бедствий в отношении мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев. Он начинается с ряда рабочих определений, а затем включает в себя требования к обеспечению надлежащей готовности на всех этапах управления кризисными ситуациями: смягчение последствий и планирование, оповещение, чрезвычайные меры и восстановление. Интеграцию и вовлечение мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев необходимо планировать в отношении всех этих этапов.

Успешная реализация

■ Бедствия и их последствия могут существенно различаться в разных странах мира, а системы реагирования на чрезвычайные ситуации в значительной степени зависят от их политических и культурных особенностей.

■ Мигранты, лица в поисках убежища и беженцы рискуют оказаться в различных ситуациях. Во время своей миграции и в пункте назначения они сталкиваются с неизвестными политическими и социально-культурными обстоятельствами. Самым первым препятствием может оказаться язык.

■ Поэтому важно принять концептуальный подход к управлению риском стихийных бедствий, который был бы легко понимаемым и передаваемым, – стратегию, основанную на концепции «Дизайн для всех».

■ Такая стратегия могла бы основываться на совокупности общих факторов⁴⁷.

- 1. Политическое обязательство.** Правительства должны взять на себя обязательства по разработке стратегий снижения риска бедствий на основе принципов человеческого многообразия в рамках своих общих политических программ. В рамках более общих усилий по обеспечению безопасности все более разнообразного населения они должны постоянно уделять внимание многообразию образа жизни людей и их потенциальных потребностей.
- 2. Координация и непрерывность.** Для того чтобы гарантировать эффективное развитие, применение и мониторинг систем чрезвычайного реагирования, за координацию и непрерывность осуществления инициатив должен отвечать один специальный орган государственного управления. Задача координационного органа будет заключаться в обеспечении сбора и централизации всей соответствующей информации в тесном сотрудничестве со всеми соответствующими заинтересованными сторонами.
- 3. Создание сети.** Должна существовать, по крайней мере, одна сеть, позволяющая заинтересованным сторонам встречаться и обмениваться информацией о проблемах, требующих решения, при выявлении рисков и поиске решений. Поскольку мигранты, лица, ищущие убежища, и беженцы не являются однородной группой, эти сети должны быть всегда открыты для новых членов и должны в полной мере учитывать эволюционные изменения в технологиях, привычках и ожиданиях.

⁴⁷. *EuCAN*, 2008, стр. 18.

4. **Стратегическое планирование.** Необходимо разработать и постоянно обновлять генеральный план. Организация учебных мероприятий и оценка учений по чрезвычайным ситуациям должны быть частью непрерывного процесса адаптации генерального плана.
5. **Управление знаниями.** Для обеспечения передачи приобретенных ноу-хау тем, кто может воспользоваться ими, следует использовать последовательную программу управления знаниями. Эти знания облегчат организацию учебных мероприятий и позволят постоянно совершенствовать схемы действий в чрезвычайных ситуациях. Особая практическая польза будет обеспечена за счет привлечения мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев и их организаций.
6. **Поиск и оптимизация ресурсов.** Оценка генерального плана и постоянное обновление его функциональных возможностей, а также общего уровня знаний должны позволить заинтересованным сторонам оценить потребности в финансовых, организационных и человеческих ресурсах.
7. **Взаимодействие.** Для обеспечения того, чтобы все были информированы о состоянии готовности, необходима хорошая коммуникационная политика. Благодаря активному распространению информации все больше и больше соответствующих заинтересованных сторон будут контактировать и вовлекаться в процесс подготовки.

Этапы перехода

Очевидно, что на международном уровне масштаб осуществления стратегий реагирования на чрезвычайные ситуации сильно отличается. Для определения уровня готовности могут быть определены различные этапы, а именно: информирование, инициирование, разработка и консолидация. Эти этапы представлены в следующей таблице.

	Информирование	Инициирование	Разработка	Консолидация
Политическое обязательство	Побуждение правительства к активным действиям	Принятие решения о начале процесса реализации	Создание официального мандата и распределение задач	Включение этой меры в бюджетные ассигнования на систематической основе
Координация	Принятие решения о том, кто должен взять на себя ответственность за выполнение задачи	Назначение и должностные обязанности	Организация действий и отчетность	Создание координационного органа в официальных структурах

	Информирование	Инициирование	Разработка	Консолидация
Создание сети	Поиск потенциальных партнеров	Приглашение внутренних и внешних партнеров и определение ролей, структур и методов работы	Разработка методов работы	Сохранение структуры и приобретение компетенций
Стратегическое планирование	Поиск возможных моделей	Определение целей, задач и действий	Разработка генерального плана с согласованными и установленными стратегиями, действиями, временными рамками и ресурсами.	Организация постоянной оценки уровня качества и степени успеха
Управление знаниями	Повышение уровня заинтересованности и появление вопросов	Анализ ситуации (правовая база, документация и т.д.). Выявление потребностей в обучении или внешней экспертной помощи	Создание общей базы знаний (для образования, подготовки кадров, информирования, конференций и т.д.).	Управление вновь приобретенными знаниями на постоянной основе
Ресурсы	Поиск существующих ресурсов (добровольных функций)	Уточнение распределения ресурсов	Распределение ресурсов в соответствии с генеральным планом и возможностями	Выделение стабильных ресурсов
Взаимодействие	Появляется интерес (через ключевой опыт, пресс-релизы и т.д.).	Общение и объявление о намерениях Поиск возможностей внешнего обмена и взаимодействия	Коммуникация и обратная связь о достигнутых успехах	Постоянный мониторинг качества и успеха (управление взаимоотношениями с клиентами).

Разработка планов действий

После того, как будут приняты политические обязательства, согласованы и введены в действие механизмы координации и созданы сети сотрудничества, может быть разработан план действий. Он состоит из четырех этапов: предупреждение (долгосрочное планирование и снижение риска бедствий), обеспечение готовности (краткосрочное планирование чрезвычайных ситуаций и раннее предупреждение), реагирование (управление чрезвычайными ситуациями и гуманитарная помощь) и восстановление (восстановление, возвращение к нормальной жизни и уменьшение будущих рисков).

Предупреждение

Национальную стратегию, правовые рамки, планы и программы для обеспечения надлежащей помощи и защиты мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в чрезвычайных ситуациях необходимо разрабатывать до наступления бедствий. Ответственность за осуществление этой стратегии и планов должна быть возложена на официальные учреждения национального и местного уровня.

Должны быть созданы координационные механизмы между органами защиты населения, учреждениями, предоставляющими другие формы поддержки мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам (например, здравоохранение, жилье, социальное обеспечение, образование), и другими организациями, представляющими их интересы или работающими от их имени. Кроме того, в случае трансграничных чрезвычайных ситуаций или пересечения национальных границ мигрантами, лицами в поисках убежища и беженцами могут потребоваться соглашения о сотрудничестве между государствами.

Планы и программы должны учитывать положение и потребности мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, а также потенциальные проблемы, с которыми они могут столкнуться при получении помощи (например, из-за правового статуса, социальной изоляции или языкового барьера). Персонал органов защиты населения на всех уровнях и добровольцы должны проходить подготовку по вопросам культурного разнообразия, межкультурной коммуникации и повышению информированности. Мигранты, лица в поисках убежища и беженцы должны проходить отбор и обучаться в качестве сотрудников органов защиты населения, добровольцев и консультантов.

Необходимо прочно закрепить принцип равных прав для всех в случае бедствий, обеспечив, чтобы мигранты, лица в поисках убежища и беженцы имели такие же основные права на защиту и помощь, как и остальное население.

Обеспечение готовности

Потребности и уязвимость мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев следует рассматривать как неотъемлемую часть подготовки к чрезвычайным ситуациям и планирования действий на случай чрезвычайных ситуаций на международном, национальном, региональном и местном уровнях, и их следует учитывать при разработке и применении систем раннего предупреждения.

■ Важно привлекать ассоциации и группы мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев к планированию готовности к стихийным бедствиям.

■ Надлежащее планирование мер по борьбе с бедствиями требует точной и актуальной информации о местонахождении, потребностях и уязвимостях людей. При планировании следует учитывать тот факт, что сбор и хранение данных о высокоподвижных мигрантах, лицах в поисках убежища и беженцах, в том числе о людях, чей прошлый опыт может вызвать у них подозрения или опасения по отношению к официальным учреждениям, сопряжены с трудностями. Следует принимать во внимание различия в степени уязвимости и способностях между различными группами мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, а также внутри групп (например, уязвимость, обусловленная гендерными отношениями).

■ Для лиц, не являющихся носителями языка, должны осуществляться программы распространения информации и обучения о рисках, процедурах и услугах в чрезвычайных ситуациях. Это требует использования нескольких языков и средств массовой информации, а также учета культурных особенностей. Для разработки и осуществления таких программ важное значение имеет привлечение представителей общин, поскольку оно способствует взаимодействию, взаимопониманию и укреплению доверия. Ведомства должны постоянно обновлять списки организаций мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, лидеров общин и этнических СМИ, которые могут очень быстро распространять информацию в условиях кризиса.

Реагирование и восстановление

■ Учреждения по оказанию чрезвычайной помощи и гуманитарные организации должны следовать основному принципу оказания помощи каждому человеку в соответствии с его потребностями, признавая, что мигранты, лица в поисках убежища и беженцы могут подвергаться особой опасности эксплуатации, жестокого обращения и насилия во время кризиса.

■ Помощь следует оказывать с учетом культурных и гендерных особенностей. Эвакуационные приюты и центры отдыха должны проектироваться и организовываться с учетом культурного разнообразия и особенностей (например, таких вопросов, как ограничения в питании и неприкосновенность частной жизни женщин) и особых потребностей.

■ Организации защиты населения должны иметь заранее разработанные процедуры для обеспечения того, чтобы никто не остался в стороне. Могут потребоваться дополнительные усилия для определения местонахождения мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев, нуждающихся в помощи и защите, особенно тех, которые невидимы для властей или отличаются высокой мобильностью.

■ Учреждения должны знать, что некоторые мигранты, лица в поисках убежища и беженцы могут не захотеть покинуть потенциально опасную среду, опасаясь потерять работу и имущество, или быть арестованными и депортированными, или лишенными возможности вернуться по окончании чрезвычайной ситуации.

■ Экстренная помощь должна быть объединена с другими специализированными услугами, обеспечивающими благополучие и поддержку мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев для их интеграции в принимающее общество, с тем чтобы помочь им восстановиться после бедствия и вернуться к нормальным условиям жизни и источникам доходов. Психосоциальная поддержка может быть особенно необходима тем мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам, которые уже страдают от потрясений в результате предыдущего опыта.

■ Восстановление после бедствия может быть медленным процессом, длящимся годами и предполагающим длительное проживание с временным обустройством. Следует позаботиться о том, чтобы мигранты, лица в поисках убежища и беженцы не подвергались дальнейшей дискриминации в плане доступа к возможностям трудоустройства после бедствия и социальной поддержки, или предоставления им постоянного жилья.

Рекомендация 2016-1 Комитета постоянных корреспондентов о включении мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в деятельность по обеспечению готовности к бедствиям и ликвидации их последствий

Принята на 13-ом заседании на уровне министров Европейского и средиземноморского соглашения о крупных катастрофах (EUR-OPA), Лиссабон, Португалия, 26 октября 2016 г.

Министры,

- A. признавая, что мигранты, лица в поисках убежища и беженцы имеют основополагающее право на такую же степень защиты от бедствий, которой пользуются остальные слои населения;
- B. памятуя о том, что в странах-участницах EUR-OPA значительные улучшения в области информирования, планирования, услуг, подготовки кадров и чрезвычайной помощи мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам принесут пользу;
- C. стремясь содействовать применению более комплексного, действенного и эффективного подхода к защите мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в Европе от рисков и последствий стихийных бедствий;
- D. с удовлетворением принимая к сведению доклад «Включение мигрантов, беженцев и лиц в поисках убежища в мероприятия по обеспечению готовности

к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий» и «Руководящие положения оказания помощи мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам во время чрезвычайных ситуаций и бедствий», а также другие соответствующие рамочные документы и руководящие принципы,

Рекомендуют странам-участницам Европейского и средиземноморского соглашения о крупных катастрофах (*EUR-OPA*):

1. включить специальные меры в отношении мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в национальную политику снижения риска бедствий, процессы планирования, учебные программы и деятельность по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, поощряя инвестиции в долгосрочные стратегии, которые позволили бы снизить уязвимость и подверженность бедствиям мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев;
2. разрабатывать и содействовать осуществлению национальных программ и стандартов в области спасения, защиты и оказания помощи мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам, в месте и во время, когда им угрожает опасность бедствий;
3. разрабатывать, поощрять и координировать меры на всех уровнях через органы власти и службы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций с использованием возможностей гражданского общества;
4. привлекать гражданское общество и другие негосударственные субъекты, включая частный сектор, которые оказывают помощь, услуги и представляют мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев;
5. обеспечить, чтобы мигранты, лица в поисках убежища и беженцы были вовлечены во весь процесс снижения риска стихийных бедствий, учитывая их мнения и используя их навыки и способности;
6. обеспечить, чтобы обучение и подготовка по вопросам защиты и оказания помощи мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам были включены в основные учебные программы по снижению риска стихийных бедствий;
7. поддерживать усилия, прилагаемые в рамках этого соглашения, для содействия всестороннему снижению риска бедствий для мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в его странах-участницах путем проведения надлежащей политики, обмена опытом, организации учебных программ и поощрения перспективных видов практики,

Предлагают государствам-членам Совета Европы, не являющимся сторонами Европейского и средиземноморского соглашения о крупных катастрофах (*EUR-OPA*), изучить вышеизложенные рекомендации и использовать их в качестве источника вдохновения для своей политики и практики.

Библиография

Арагалл, Ф., Нейман, П. и Саграмола, С. (2013), *Дизайн для всех в процессе разработки, от теории до практики - ECA 2013*, Info-Handicap – Национальный совет по делам инвалидов, Люксембург; www.eca.lu/index.php/documents/eucan-documents/29-eca-2013-design-for-all-in-progress-from-theory-to-practice.

Арликатти С., Х. Тайбах и С. Эндрю (2014), «Как предупредить их, если они говорят только по-испански? Проблемы для организаций при информировании о рисках жителей поселений в штате Техас, США», *Предотвращение и ликвидация последствий стихийных бедствий* 23(5): стр. 533-550.

Биркманн Дж., Ченг Сенг Д. и Сетиади Н. (2013) «Усиление раннего предупреждения в свете миграции и экологических потрясений», *Экологическая наука и политика* 27S: S77-88.

Блазек М. (2014), «Миграция, уязвимость и сложность насилия: Опыт легальных мигрантов, не являющихся гражданами ЕС, в Словакии», *Геофорум* 56: стр. 101-112.

Коутс, Д., Ананд П. и Норрис М. (2013), «Жилье и качество жизни общин мигрантов в Западной Европе: подход на основе возможностей», *Журнал о миграции и безопасности человека* 1(4): стр. 163-209.

Коэн Р. (2014), «Уроки разработки руководящих принципов внутреннего перемещения», *Обзор вынужденной миграции* 45: стр. 12-14.

Коллинз А. (2013), «Применение подхода, основанного на снижении риска стихийных бедствий, к миграции, обусловленной изменениями окружающей среды», *Наука и политика в области окружающей среды* 27S: S112-125.

Курниль С. и Майер Б. (2014) *Экологическая миграция: вопросы и управление*, Presses de Sciences Po, Париж.

Дедеоглу Н. и Эргин И., под ред. (2016), *Война, миграция и здравоохранение: Опыт Турции*, Турецкая медицинская ассоциация, Анкара.

Дункан Х. (2013), «Интеграция иммигрантов как фактор готовности к стихийным бедствиям: землетрясение в Тохоку в Японии в 2011 году», *Практика миграционной политики* 3(2): стр. 9-14.

Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций в Австралии (2007), «Руководящие принципы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в культурно и лингвистически разнородных общинах», Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций в Австралии, Dickson ACT, стр. 44.

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (2016), *2015 Ежегодный доклад о деятельности ЕКРН*, Совет Европы, стр. 10, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Annual_Reports/Annual%20report%202015.pdf

Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (EUROPA) (2016), Доклад о 3-м заседании рабочей группы по мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам в контексте предупреждения и регулирования

крупных рисков, Экс-ан-Прованс, 10-11 марта 2016; APCAT (2016)01, Совет Европы, Страсбург, стр. 13.

Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (2015), *Анкета: Мигранты, лица в поисках убежища и беженцы как фактор готовности к стихийным бедствиям и крупным катастрофам и ликвидации их последствий*, APCAT (2015)08, Совет Европы, Страсбург.

Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (EUR-OPA) (2015), Концептуальный документ о мигрантах, лицах в поисках убежища и беженцах и готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий на 2014-2016 гг., APCAT (2015)10.

Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (EUR-OPA) (2014), APCAT (2014)08, *Защита гражданского населения в различных обществах: мигранты, лица в поисках убежища и беженцы в контексте предотвращения и урегулирования крупных рисков*. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016800c445a>.

Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (EUR-OPA) (2012), *Этические принципы снижения риска бедствий и обеспечения потенциала противодействия населения*, Совет Европы, Страсбург, стр. 6, http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/pub/Ethical-Principles-Publication_en.pdf.

Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (EUR-OPA) (2012), *Улучшение работы по снижению риска стихийных бедствий в некоторых уязвимых группах населения*, APCAT (2012)16, Совет Европы, Страсбург, стр. 7.

Евростат, *Статистика миграции и миграционного населения* (май 2016 г.), www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

Евростат, *Статистика по убежищам* (апрель 2016); www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

Евростат (октябрь 2015 г.), *Статистика применения иммиграционного законодательства*, www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation.

evidenceaid 2016, «Здоровье беженцев и лиц в поисках убежища в Европе», <http://www.evidenceaid.org/the-health-of-refugees-and-asylum-seekers-in-europe/>

Фаур Атгер А. под ред. (2013), *Смещение границ: экстернализация уязвимости и прав мигрантов*, Бюро Красного Креста в ЕС, Брюссель, стр. 40.

Фоздар Ф. и Б. Спиттлс (2008), «Понимание предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: «Диалог между сектором по предупреждению и ликвидации чрезвычайными ситуаций и общинами, отличающимися культурным и языковым разнообразием»». https://www.academia.edu/21192947/Understanding_Emergency_Management_A_Dialogue_Between_Emergency_Management_Sector_and_CALD_Communities

Фриман О. (2014), *Защита гражданского населения в разнородных обществах: мигранты, лица в поисках убежища и беженцы в контексте предупреждения и ликвидации крупных рисков*. APCAT (2014)08, Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах, EUR-OPA, Совет Европы, Страсбург.

Гуаданьо Л. (2016), «Мобильность людей в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий», *Международный журнал исследований рисков стихийных бедствий* 7: стр. 30-40.

Гуаданьо Л. (2015) Краткая справка об инициативе МИСИК. См. здесь: <http://micicinitia-tive.iom.int/sites/default/files/brief/MICIC%20Issue%20Briefs%201%20%20DRR.pdf>

Хаген-Занкер Дж. и Маллетт Р. (2016), *Путешествия в Европу: роль политики в принятии решений в отношении мигрантов*, Институт развития зарубежных стран, Лондон, стр. 47.

Хаддлстон Т. (2016), *Время Европе улучшить интеграцию мигрантов*, Комиссар Совета Европы по правам человека, Страсбург, стр. 38.

Хамбл, Э. (2014), «Риск для «населения, оказавшегося в ловушке»», *Обзор принудительной миграции* 45: стр. 56-58.

Комиссия международного права (2013), «Защита населения в условиях стихийных бедствий», Генеральная Ассамблея ООН, 68-ая сессия, Доп. № 10 (A/68/10);

Международная организация по миграции (2013), *Сборник материалов о деятельности МОМ в области снижения риска бедствий и укрепления потенциала противодействия*, Международная организация по миграции, Женева, стр. 308.

Джеймс Кс, Хокинс А. и Роуэл Р. (2007), «Оценка культурной приемлемости информирования меньшинств с низким уровнем дохода о готовности к чрезвычайным ситуациям», *Журнал национальной безопасности и урегулирования чрезвычайных ситуаций* 4(3): статья 13.

Кингсли П. (2016), *Новая «Одиссея»: история о кризисе беженцев в Европе*, Guardian Faber Publishing, Лондон, стр. 368.

Козер К. (2014), «Неграждане в центре конфликта, насилия и катастрофы», *Обзор принудительной миграции* 45: стр. 43-46.

Ли Дж., Гуаданьо Л., Вагнер А-С., Чо С. и Такэхана И. (2015), «Мигранты и города: новые партнерства для управления мобильностью», *Всемирный доклад о миграции за 2015 г* Международная организация по миграции, Женева, стр. 227.

Марлоу, Дж. и Боген Р. (2015), «Молодежь из среды беженцев как ресурс для снижения риска бедствий», *Международный журнал по снижению риска бедствий* 14(2): стр. 125-131.

Марлоу, Дж. (2013), «Перспективы переселенных беженцев в связи с землетрясениями в Кентербери: последствия для организационных мер реагирования», *Предотвращение и ликвидация последствий стихийных бедствий* 22(5): стр. 434-444.

Инициатива «Мигранты в странах, переживающих кризис» (2015), *Общий справочный документ*, МСIC Женева, стр. 17.

Инициатива «Мигранты в странах, переживающих кризис» (2016), *Руководящие принципы защиты мигрантов в странах, переживающих конфликты или стихийные бедствия*, МСIC Женева, стр. 131.

Мияо М. и др. (2007), «Многоязычная система информации о бедствиях для мобильных телефонов в Японии», *Конспект лекций по информатике 4558*: стр. 592-599.

Молони Т. и Кирхбергер А. (2010), *Многообразие в городах*, Брюссель, EUROCITIES, стр. 32.

Мулен, М-К. (2014), *Управление «нештатными» кризисами*, L'Harmattan, Париж.

Ното Р. (1996), «Планирование действий в чрезвычайных ситуациях», в научной работе: *Стихийные бедствия - от стратегии реагирования до медицинской помощи*, Югенар П., изд., Эльсевье, Париж, стр. 59.

Парк К-Ж. (2013), *Защита населения в случае стихийных бедствий*, Сборник курсов Гагской академии международного права, том 368, Гагская академия международного права.

Пото М., (2014) *Спорт и гражданство*, L'Harmattan, Париж.

Пото М (2016), «Изменение гражданства в ходе Олимпийских Игр в Рио», *Хаффингтон Пост*, 10 августа 2016 г.; www.huffingtonpost.fr/michel-pautot/les-changements-de-nationalite-jeux-olympiques-rio_b_11402440.html

Приер М. (2010), «Совет Европы, бедствия и права человека», *Vertigo* – научный электронный журнал об экологии, Специальный выпуск 8; www.vertigo.revues.org/10270.

Приер М. (2012), *Этические принципы снижения риска бедствий и обеспечения потенциала противодействия населения*, Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах, Совет Европы, Страсбург, стр. 37.

Пуджони Р. (2015), «Беженцы, институциональная невидимость и стратегии самопомощи: анализ опыта курдов в Риме», *Журнал по изучению проблем беженцев* 18(3): стр. 319-339.

Сэттерли Н., под ред. (2015), *Мальта: оценка потенциала системы здравоохранения для управления внезапным массовым притоком мигрантов*, Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, Копенгаген, стр. 30.

Шепард Дж. и Ван Вуурен К. (2014), *Брисбенское наводнение: Роль хранителей культурного и лингвистического разнообразия в передаче информации о рисках. Предотвращение и ликвидация последствий стихийных бедствий* 23(4): 469-483.

Симон Ж., под ред., (2014), *Спорт и гражданство*, Lexis-Nexis, Париж.

Правительство Австралии, Департамент Генерального прокурора, Управление по чрезвычайным ситуациям в Австралии, серия руководств по чрезвычайным

ситуациям для Австралии, 2017. Руководящие принципы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в культурно и лингвистически разнородных общинах. <https://www.aidr.org.au/media/1385/manual-44-guidelines-for-emergency-management-incald-communities.pdf>

Правительство Западной Австралии, Департамент местного самоуправления и общин, Управление по вопросам многокультурных интересов (2014), Руководство по сбору данных в области культуры и языков для государственного сектора. http://www.omi.wa.gov.au/resources/publications/info_sheets/data_collection_guide.pdf

Веерасингх С. и Тэйлор Э. (2015), «На обочине: неграждане, оказавшиеся в странах, переживающих конфликты, насилие и бедствия», *Журнал по миграции и безопасности человека* 3(1): стр. 26-57.

Вайс Фаген П. (2014), «Пролетая над городами», *Обзор принудительной миграции* 45: стр. 14-17.

Зеттер Р. (2014), «Защита вынужденных мигрантов: современный доклад о концепциях, вызовах и путях продвижения вперед», Федеральная комиссия по миграции, Берн, стр. 90.

Глоссарий

Н аучные и профессиональные публикации, посвященные чрезвычайным ситуациям, кризисам и стихийным бедствиям, отличаются большим разнообразием определений ключевых терминов, некоторые из которых противоречат друг другу. Однако определения необходимы как средство установления природы исследуемых явлений и процессов. Данный раздел содержит некоторые простые рабочие определения терминов без учета различий во мнениях об их значениях. Когда документы, представляющие международный интерес, переводятся на национальные языки, всегда существует опасность недопонимания, и поэтому важно следить за тем, чтобы переводы не исказили передаваемое послание.

Лицо в поисках убежища. Лицо, заявившее о том, что оно является беженцем, и ожидающее принятия и отклонения этого заявления. Этот термин в любом случае не содержит презумпции; он просто описывает тот факт, что кто-то подал заявление. Некоторые лица в поисках убежища будут признаны беженцами, а некоторые нет.

Кризис (в данном контексте): Серьезное происшествие, которое прерывает обычный образ жизни значительного числа людей и причиняет или угрожает нанести вред им или их имуществу.

Бедствие. Крупное разрушительное событие, которое затрагивает большое число людей и причиняет широкомасштабный ущерб и, вероятно, значительные физические повреждения, возможно, с некоторым, более или менее значительным, числом погибших. Попытки количественно определить порог, при котором то или иное происшествие переходит в категорию бедствия в целом не увенчались успехом, однако бедствия оказывают глубокое воздействие на общество и общины и, как правило, являются более масштабными или более серьезными, чем происшествия.

Снижение риска бедствия. Процесс подготовки к стихийным бедствиям, снижения их риска и планирования на случай их возникновения.

Катастрофа. Обстоятельство, которое угрожает безопасности и благополучию людей. По своему происхождению она может быть природной (например, землетрясения, наводнения), техногенной (например, аварии на транспорте, выбросы токсичных веществ), социальной (например, скопления людей, демонстрации) или умышленной (например, терроризм, политически мотивированное насилие).

Мигрант. Широкий термин, охватывающий большинство людей, которые переезжают в чужую страну по разным причинам и на определенный период времени. Отличается от «иммигранта», под которым понимается лицо, получившее разрешение на постоянное проживание в стране, не являющейся его родиной.

Риск (в данном контексте). Последствие опасности и уязвимости, приводящее к вероятности причинения вреда, выражающегося в физическом или

психологическом ущербе, вреде, разрушении или прерывании производственной деятельности и жизнедеятельности.

Уязвимость (в данном контексте). Подверженность человека ущербу в результате внешних неблагоприятных событий, таких как стихийные бедствия, чрезвычайные ситуации, техногенные аварии или политическое насилие.

Беженец. Беженцем является любое лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает ею пользоваться вследствие таких опасений; в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций 1951 года «О беженцах». Многие беженцы находятся в изгнании, чтобы избежать последствий природных или антропогенных катастроф.

Потенциал противодействия. Для отдельных лиц, групп людей и общества в целом состояние (и процесс) противодействия опасности стихийных бедствий. Это означает способность уменьшить воздействие бедствия, эффективно управлять его последствиями и быстро восстанавливаться после него, в надежде на большую сопротивляемость, чем существовала до этого (стратегия «прыжок вперед»).

Защита гражданского населения (иногда называемая «гражданская оборона» или «гражданская безопасность»). Предоставление всему населению услуг, позволяющих противостоять опасности бедствий и кризисов, выживать в них и смягчать их пагубные последствия.

В последние годы многие страны столкнулись с беспрецедентно широкомасштабным притоком мигрантов. Эта публикация призвана дать обзор нынешней ситуации с точки зрения включения мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев в деятельность по обеспечению готовности к крупным стихийным бедствиям и ликвидации их последствий с учетом того, что их положение как особо уязвимой группы подвергает их дополнительному риску в случае стихийных бедствий. В частности, цель состоит в том, чтобы выяснить, уделяют ли аварийно-спасательные службы должное внимание этим группам, с тем чтобы повысить их потенциал противодействия. В ней представлены рекомендации и руководящие принципы, призванные помочь государствам-членам в разработке политики, направленной на повышение потенциала противодействия мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев к стихийным бедствиям и техногенным катастрофам.

Созданное в 1987 г. Европейское и средиземноморское соглашение о крупных катастрофах (EUR-OPA) является платформой для сотрудничества между европейскими и южно-средиземноморскими странами в области крупных стихийных бедствий и техногенных катастроф. Область его деятельности охватывает знания о бедствиях, предотвращение рисков, управление рисками, посткризисный анализ и восстановление. На сегодняшний день оно насчитывает 25 стран-участниц.



www.coe.int/europarisks

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.

