

Поддержка уязвимых групп населения в чрезвычайных ситуациях

ISSN 1996-8493

DOI: 10.54234/CST.19968493.2022.19.2.72

© Технологии гражданской безопасности, 2022

В.В. Крапухин

В статье рассматривается международный опыт поддержки уязвимых групп населения в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Группа уязвимых в чрезвычайных ситуациях людей включает несколько категорий населения, имеющих особенности, не позволяющие им адекватно реагировать на чрезвычайные ситуации. Вопросы поддержки этих людей со стороны организаций, участвующих в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, включает комплекс мероприятий по планированию и реализации оповещения, информирования и первоочередного жизнеобеспечения уязвимых групп населения, а также по проблеме их эвакуации и обеспечения укрытия.

Ключевые слова: чрезвычайные ситуации; уязвимые люди; инвалиды; маломобильные люди; мигранты; планирование мероприятий; безопасность жизнедеятельности; эвакуация.

Supporting Vulnerable Groups in Emergency Situations

ISSN 1996-8493

DOI: 10.54234/CST.19968493.2022.19.2.72

© Civil Security Technology, 2022

V. Krapukhin

Abstract

The article examines the international experience of supporting vulnerable groups of the population in natural and man-made emergencies. The group of people vulnerable in emergency situations includes several categories of the population that have features that do not allow them to adequately respond to emergencies. The issues of support for these people by organizations involved in the prevention and liquidation of emergency situations include a set of measures for planning and implementing alerts, informing and priority life support for vulnerable groups of the population, as well as problems of their evacuation and shelter.

Key words: emergencies; vulnerable people; disabled people; people with limited mobility; migrants; event planning; life safety; evacuation.

18.03.2022

С ростом числа и масштаба опасных природных явлений, обусловленных, в том числе, глобальным изменением климата, увеличивается число погибших и пострадавших в чрезвычайных ситуациях (ЧС) людей. Основными направлениями снижения риска ЧС для населения являются: повышение готовности на основе анализа рисков чрезвычайных ситуаций; развитие систем оповещения и информирования; наличие потенциала для ликвидации чрезвычайных ситуаций и последующего быстрого восстановления [1]. Использование упомянутых мероприятий предполагают, что население вовремя получает сигналы, полностью выполняет подготовительные мероприятия, способно оперативно собраться для эвакуации на пунктах сбора, помогать специалистам в ликвидации чрезвычайных ситуаций и участвовать в восстановлении. В то же время среди населения выделяются отдельные лица и группы лиц, имеющие повышенную уязвимость при ЧС, так называемые «уязвимые люди».

К этой категории относятся: дети младшего возраста; люди, имеющие физические и психические недостатки, не позволяющие им оперативно получать сигналы предупреждения и информацию об опасностях, требующие дополнительной помощи и поддержки при ликвидации чрезвычайных ситуаций и последующем восстановлении.

Всемирная организация здравоохранения приводит статистические данные о том, что около 15% всего населения Земли имеет ту или иную форму инвалидности [2]. В Российской Федерации в 2021 году по данным Росстата [3] насчитывалось 11 671 тысяча инвалидов, в том числе 6349 тысяч человек, имеющих I и II группы инвалидности, а также 704 тысячи детей-инвалидов, что в сумме составляет 8,4% населения Российской Федерации, которым в чрезвычайных ситуациях необходима та или иная поддержка.

Наряду с термином «инвалид» в нормативных актах и специальной литературе используется термин «маломобильные группы населения» (МГН), который определяется как «люди, испытывающие затруднения при самостоятельном передвижении, получении услуги, необходимой информации или при ориентировании в пространстве». К маломобильным группам населения здесь отнесены: инвалиды, люди с временным нарушением здоровья, беременные женщины, люди старшего возраста, люди с детскими колясками и т. п.» [4]. Таким образом, МГН — это более широкая категория людей, включающая в себя инвалидов.

По данным, приведенным на Международной конференции «Патронажный уход в XXI веке», прошедшей 17.06.2015 в г. Москве (Россия), около 5,5 миллиона человек в стране нуждается в постоянном патронажном уходе [5].

Кроме этих категорий населения, к уязвимым в чрезвычайных ситуациях относятся группы компактно проживающих мигрантов, не владеющих русским языком и не понимающих сигналы оповещения и информацию о ситуации, а также организованные и неорганизованные туристы, недостаточно знакомые с местными условиями и обстановкой и не получающие

сигналов оповещения. В таблице приведен перечень потенциально уязвимых групп населения и организаций, имеющих связь с ними.

Все перечисленные категории населения являются весьма уязвимыми в чрезвычайных ситуациях и требуют дополнительных мероприятий по обеспечению их безопасности. В национальных нормативных актах вопросы учета потребностей различных категорий населения в чрезвычайных ситуациях отражены в стандарте ГОСТ Р 22.3.03-94 [6], в п. 2.5 которого указано: «Защите в ЧС подлежит все население с учетом численности и особенностей составляющих его основных категорий и групп людей на конкретных территориях: демографических (возраст, пол), по состоянию здоровья (уровень общей сопротивляемости организма действию экстремальных факторов и неблагоприятных условий жизни и быта, физическая и психическая способность к коллективным и самостоятельным защитным действиям, к пользованию средствами индивидуальной защиты) и т.д. Эти особенности подлежат учету при выборе эффективных, социально обоснованных и экономически реальных вариантов защиты, соответствующих специфике защищаемых контингентов, при разработке планов защиты населения в ЧС на подконтрольных территориях, а также при организации и проведении всесторонней подготовки к выполнению намеченного комплекса защитных мероприятий» [6].

Вопросам анализа поведения уязвимых групп населения в условиях бедствий и организации поддержки этим группам посвящено значительное количество зарубежной литературы, например: в Великобритании Кабинетом министров разработаны методические рекомендации «Выявление уязвимых в кризисных ситуациях людей. Руководство по планированию и реагированию» [7]; в Австралии, в Университете Квинсленда разработаны методические рекомендации «Уязвимые люди в чрезвычайных ситуациях. Методические рекомендации по местной поддержке» [8] для эффективного реагирования на местном уровне, чтобы помочь свести к минимуму последствия чрезвычайных ситуаций.

В рекомендациях излагается государственный подход к оказанию помощи местным органам власти и общинам в выявлении людей, которые являются или могут быть подвержены воздействию чрезвычайных ситуаций, и планированию мероприятий по смягчению или повышению их устойчивости и/или восстановлению.

Методический материал ООН [9], посвященный защите инвалидов при стихийных бедствиях и чрезвычайных ситуациях, обращает внимание на то, что в кризисных ситуациях, при эвакуации, из-за неподготовленности и отсутствия учета уязвимых групп в планах действий чаще всего забывают об инвалидах. В обзоре турецких ученых [10], посвященном уязвимости пожилых людей в чрезвычайных ситуациях, указывается, что пожилые люди относятся к числу групп, наиболее уязвимых к негативным последствиям ЧС, их потребности в уходе, медикаментах, размещении при эвакуации необходимо учитывать при планировании реагирования на чрезвычайные ситуации.

Перечень потенциально уязвимых групп людей и организаций, имеющих связь с ними

Потенциально уязвимые люди/ группы	Примеры и примечания	Организации, через которые осуществляется связь с ними организации/учреждения
Дети	Безопасность вне учреждений образования и воспитания обеспечивают родители. Во время пребывания в школах, детских учреждениях, в т.ч. детских домах, безопасность обеспечивает администрация учреждений	Территориальные органы образования и здравоохранения
Пожилые люди	Некоторые пожилые люди, в том числе с деменцией, нуждающиеся в регулярных лекарствах и/или медицинском вспомогательном оборудовании, социальной или патронажной помощи	Органы социального обеспечения; дома престарелых; психоневрологические интернаты; религиозные и некоммерческие объединения
Маломобильные	Пользователи инвалидных колясок; с травмами ног (например, на костылях); лежачие; малоподвижные	Дома-интернаты; благотворительные религиозные организации; больницы; местные органы здравоохранения
С нарушением умственной/когнитивной функции	Например, деменция, нарушение развития; клинические психиатрические потребности; неспособность к обучению	
Сенсорные нарушения	Например, слепое или пониженное зрение; глухие; нарушение речи и других коммуникаций	Местные отделения Всероссийского общества слепых; НКО; местные отделения Всероссийского общества глухих
Временно или постоянно болен	Потенциально большая группа, включающая не только тех, кто нуждается в регулярном медальном внимании (например, диализ, кислород или постоянное снабжение лекарствами), но и людей с хроническими заболеваниями, которые могут обостриться или дестабилизироваться либо в результате эвакуации, либо потому, что отпускаемые по рецепту лекарства были оставлены	Местные отделы здравоохранения и социального обеспечения; поликлиники и больницы; учреждения паллиативной помощи; ФАП; религиозные и благотворительные организации
Лица, о которых заботятся родственники		Поликлиники
Бездомный (бомж)		Приюты, столовые для бездомных, полиция
Беременные женщины		Женские консультации
Не владеющие русским языком		Мигрантские организации; полиция; участковые
Путешествующие		Транспортные и туристические агентства; гостиничный сервис
Индивидуальные и групповые туристы		Турклубы; экскурсионные агентства; МЧС России; полиция

Общие принципы и практическое руководство по поддержке уязвимых людей в бедствиях сформулированы в международном стандарте ISO 22395:2018 [11], посвященном поддержке уязвимых групп населения в чрезвычайных ситуациях, разработанном международным техническим комитетом ИСО/ТК 292 «Безопасность и устойчивость» [12]. Разработка модифицированной версии этого международного стандарта включена в Программу национальной стандартизации на 2022 год.

Стандарт предназначен в первую очередь местным органам власти и организациям, участвующим в планировании действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, организации первичного жизнеобеспечения населения, а также медицинским учреждениям и службам социального обеспечения, а также миграционным службам.

К лицам, уязвимым в чрезвычайных ситуациях, в данном международном стандарте относятся как люди с физическими и психическими недостатками, инвалиды или маломобильные группы населения, так и здоровые люди, оказавшиеся при чрезвычайных ситуациях в уязвимом положении из-за неподготовленности к условиям, в которых им придется справиться с воздействием опасных факторов чрезвычайных ситуаций или восстанавливаться после них. В случаях необходимости постоянного ухода за уязвимым лицом при планировании мероприятий реагирования на чрезвычайные ситуации следует учитывать, что вместе с уязвимыми людьми будут находиться и ухаживающие за ними лица.

Особые категории уязвимых лиц — это обособленные группы мигрантов, компактно проживающих в городах, не владеющих государственным языком страны пребывания, и бездомные.

Стандартом предусмотрен порядок определения категории уязвимости, учитывающий опасные факторы ЧС, необходимость и характер требуемой поддержки, а также возможности налаживания коммуникации с ними. При включении в планы действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций мероприятий по взаимодействию с уязвимыми лицами необходимо учитывать их возможности по приему и пониманию экстренной информации, способность выполнять необходимые действия, а также общий объем поддержки и помощи.

Для заблаговременного выявления уязвимых лиц предлагается разработать соответствующую процедуру регистрации, предполагающую уточнение их числа, мест нахождения (больницы, дома престарелых,

психоневрологические интернаты и другие учреждения, а также адреса проживания отдельных лиц), предусмотрев периодическое обновление соответствующей информации. Кроме того, система регистрации уязвимых лиц должна быть открытой для добровольной регистрации уязвимых лиц и ухаживающих за ними. При регистрации уязвимых лиц следует определять их индивидуальные потребности в помощи при чрезвычайных ситуациях.

Важным элементом защиты уязвимых лиц является налаживание коммуникации с ними и ухаживающими за ними лицами до, во время ликвидации чрезвычайных ситуаций и после их завершения. Для этого необходимо определить виды возможной связи для передачи необходимой информации, доступной для лиц с полной или частичной потерей слуха, зрения и другими особенностями восприятия информации. Для предоставления информации по подготовке к чрезвычайным ситуациям и их ликвидации компактно проживающим группам населения, не владеющего государственным языком необходимо предусмотреть дублирование информации на национальном языке этих групп.

К необходимой для уязвимых лиц информации относятся: контактные данные организаций для запроса помощи в чрезвычайной ситуации; вопросы организации превентивной и экстренной эвакуации, в том числе эвакуации служебных собак и домашних питомцев, и другие. Сотрудники организаций и представители общественности, которые будут работать с уязвимыми лицами, должны обладать навыками и знаниями для безопасного оказания поддержки.

К практическим действиям по оказанию поддержки уязвимым лицам и ухаживающим за ними лицам до возникновения, в период ликвидации и после завершения чрезвычайной ситуации относится оказание помощи в удовлетворении естественных потребностей, в психологической помощи, транспортной поддержке и размещении в защитных сооружениях, пунктах временного размещения или организации укрытия по месту проживания.

Все перечисленные мероприятия и планы действий должны периодически обновляться и пересматриваться в соответствии с изменениями в составе населения и характере чрезвычайных ситуаций.

Поддержка уязвимых групп населения и отдельных уязвимых лиц в чрезвычайных ситуациях является важным элементом общей системы защиты населения и территорий в чрезвычайных ситуациях, позволяет уменьшить число пострадавших.

Литература

1. Олтян И. Ю., Арефьева Е. В., Крапухин В. В., Ляховец Т. Л. О реализации в Российской Федерации Сендайской рамочной программы и глобальной кампании МСУОБ ООН по повышению устойчивости городов «Мой город готовится!» // Технологии гражданской безопасности. 2021. Спецвыпуск. № 5. С. 155–161.
2. Инвалидность в России и в мире в цифрах [Электронный ресурс] // Сайт тифлоцентра Вертикаль. URL: <https://tiflocentre.ru/stati/statistika-po-invalidnosti.php> (дата обращения: 08.02.2022).
3. Положение инвалидов [Электронный ресурс] // Сайт Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13964> дата обращения: 08.02.2022).
4. Жаворонков Р. Н., Путило Н. В., Владимирова О. Н. и др. Методическое пособие для обучения (инструктирования) сотрудников учреждений МСЭ и других организаций по вопросам обеспечения доступности для инвалидов услуг и объектов, на которых они предоставляются, оказания при этом необходимой помощи / Минтруд России. В 2-х ч. М., 2015. 555 с.
5. Международная конференция «Патронажный уход в XXI веке» [Электронный ресурс] // Портал Милосердие.RU. URL: <https://www.miloserdie.ru/news/5-5-mIn-chelovek-v-rossii>

- nuzhdayutsya-v-patronazhnom-uhode/ (дата обращения: 03.02.2022).
6. ГОСТ Р 22.3.03-94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Защита населения. Основные положения».
 7. Identifying People Who Are Vulnerable in a Crisis. Guidance for Emergency Planners and Responders/ Civil contingencies Secretariat — February 2008/ [Электронный ресурс] // Сайт правительства Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/identifying-people-who-are-vulnerable-in-a-crisis-guidance-for-emergency-planners-and-responders> (дата обращения: 03.02.2022).
 8. People with vulnerabilities in disasters: A framework for an effective local response [Электронный ресурс] // Сайт правительства Квинсленда (Австралия). URL: https://www.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0022/55327/supporting-people-with-vulnerabilities-framework.pdf (дата обращения: 20.02.2022).
 9. Защита инвалидов при стихийных бедствиях и чрезвычайных ситуациях [Электронный ресурс] // Сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/rights/disabilities/background_1.shtml (дата обращения: 03.02.2022).
 10. Bayraktar N. & Yilmaz Ü. (2018). Vulnerability of elderly people in disasters: A systematic review. Turk Geriatri Dergisi. 21. 467–482.
 11. ISO 22395:2018 «Security and resilience — Community resilience — Guidelines for supporting vulnerable persons in emergency».
 12. Крапухин В. В., Ляховец Т. Л. Стандарты в области безопасности: реструктуризация ТК ИСО. Стандарты и качество. 2015. № 9. С. 58–61.

Сведения об авторах

Крапухин Вячеслав Всеволодович: к.ф.-м.н., доц., ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), в.н.с. науч.-исслед. центра. Москва, Россия. SPIN-код: 4663-7700.

Information about authors

Krapukhin Viacheslav V.: PhD (Phys. and Mayth. Sc.), Associate Professor, All-Russian Research Institute for Civil Defense and Emergencies, Leading Researcher, Research Centre. Moscow, Russia. SPIN-код: 4663-7700.

Издания ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ)

Авторы, название	URL
Аюбов Э.Н. и др. Социальные угрозы	http://elibrary.ru/item.asp?id=27613407
Аюбов Э.Н. и др. Терроризм и криминогенные угрозы	http://elibrary.ru/item.asp?id=27613403
Аюбов Э.Н. и др. Пожары и взрывы	http://elibrary.ru/item.asp?id=27613397
Аюбов Э.Н. и др. Опасности в горах	http://elibrary.ru/item.asp?id=27613393
Аюбов Э.Н. и др. Первая помощь	http://elibrary.ru/item.asp?id=27613377
Аюбов Э.Н. и др. Действия в экстремальных ситуациях (самозащита)	http://elibrary.ru/item.asp?id=27613376
Фалеев М.И. и др. Управление рисками техногенных катастроф и стихийных бедствий (пособие для руководителей организаций)	http://elibrary.ru/item.asp?id=28413973
Акимов В.А. и др. Пожарные риски России	http://elibrary.ru/item.asp?id=29013245
Белов С.В. и др. Справочник о приемах и способах защиты в чрезвычайных ситуациях	http://elibrary.ru/item.asp?id=26363714
Афанасьева Е.В. и др. Основные направления совершенствования деятельности МЧС России в области ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий на современном этапе. Научно-методический труд	http://elibrary.ru/item.asp?id=23508042
Степанов В.Я. Огнеборцы нашего времени. Сер. Витязи спасения МПВО–ГО–МЧС России	http://elibrary.ru/item.asp?id=23887109
Фалеев М.И. и др. Раннее предупреждение о чрезвычайных ситуациях. Монография	http://elibrary.ru/item.asp?id=23355898
Акимов В.А. и др. Наша общая Победа	http://elibrary.ru/item.asp?id=23520990
Гнатюк Ю.М. Полвека в гражданской обороне. Записки ветерана, рассказ о людях и делах гражданской обороны	http://elibrary.ru/item.asp?id=23887079
Пучков В.А. и др. Гражданская защита. Энциклопедия. В 4 томах. Издание третье, переработанное и дополненное. Том I (А–И)	http://elibrary.ru/item.asp?id=23586113
Пучков В.А. и др. Гражданская защита. Энциклопедия. В 4 томах. Издание третье, переработанное и дополненное. Том II (К–О)	http://elibrary.ru/item.asp?id=23623287
Пучков В.А. и др. Гражданская защита. Энциклопедия. В 4 томах. Издание третье, переработанное и дополненное. Том III (П–С)	http://elibrary.ru/item.asp?id=23623286
Пучков В.А. и др. Гражданская защита. Энциклопедия. В 4 томах. Издание третье, переработанное и дополненное. Том IV (Т–Я)	http://elibrary.ru/item.asp?id=23623279
Марченко Т.А. и др. Система дистанционного консультирования и информирования населения радиоактивно загрязненных территорий. Монография	http://elibrary.ru/item.asp?id=23867739