

**Комиссия социального развития**

Пятьдесят седьмая сессия

11–21 февраля 2019 года

Пункт 3 с) предварительной повестки дня\*

**Последующая деятельность в связи со Всемирной  
встречей на высшем уровне в интересах  
социального развития и двадцать четвертой  
специальной сессией Генеральной Ассамблеи****Новые вопросы: расширение прав и возможностей  
людей, пострадавших в результате стихийных  
и антропогенных бедствий, в целях сокращения  
масштабов неравенства: изучение специфических  
последствий для инвалидов, пожилых людей  
и молодежи****Записка Секретариата\*\****Резюме*

В соответствии с резолюцией 2006/18 Экономического и Социального Совета Комиссия социального развития, начиная с цикла обзора и обсуждения вопросов политики 2007–2008 годов, включает в свою программу работы пункт под названием «Новые вопросы». В рамках этого пункта Комиссия обсуждает текущие вопросы, влияющие на социальное развитие и требующие безотлагательного рассмотрения, и новые сквозные вопросы в контексте меняющихся глобальных проблем в области развития. В связи с этим на своей пятьдесят седьмой сессии Комиссия рассмотрит вопрос, озаглавленный «Расширение прав и возможностей людей, пострадавших в результате стихийных и антропогенных бедствий, в целях сокращения масштабов неравенства: изучение специфических последствий для инвалидов, пожилых людей и молодежи».

\* E/CN.5/2019/1.

\*\* Настоящий доклад был представлен после установленного срока ввиду необходимости отразить в нем решение Бюро Комиссии социального развития.



Настоящая записка была подготовлена как источник подробной справочной информации для обсуждения этой темы. В записке представлен обзор ключевых вопросов, нормативных рамок, а также современного опыта и практики, которые государства-члены и заинтересованные стороны используют для решения проблемы стихийных и антропогенных бедствий и устранения их последствий для инвалидов, пожилых людей и молодежи. В ней также содержатся стратегические рекомендации, направленные на расширение прав и возможностей таких затрагиваемых этой проблемой социальных групп, сокращение масштабов неравенства и содействие вовлечению этих групп в деятельность, связанную с чрезвычайными ситуациями.

## I. Введение

1. В настоящей записке понятие «бедствие» используется для обозначения серьезных изменений в нормальном функционировании общины или общества в результате опасных физических событий и оказываемого ими воздействия на уязвимую социальную среду. Это может повлечь за собой широкомасштабные негативные гуманитарные, материальные, экономические или экологические последствия, которые потребуют принятия чрезвычайных мер для удовлетворения важнейших потребностей человека и, возможно, оказания внешней помощи для проведения восстановительных работ. Бедствия включают как стихийные, так и антропогенные опасные явления<sup>1</sup>. Растущее число стихийных и антропогенных бедствий и их последствия представляют собой серьезную проблему для современного мира. По оценкам, за 20 лет с 1998 по 2017 год в результате климатических и геофизических бедствий погибли 1,3 миллиона человек и еще 4,4 миллиарда человек получили телесные повреждения, остались без крова, были перемещены или нуждались в чрезвычайной помощи<sup>2</sup>. Масштабная уязвимость перед лицом бедствий влечет за собой пагубные последствия, которые подрывают текущие усилия по искоренению нищеты (см. E/2018/26). По оценкам Всемирного банка, бедствия обуславливают ежегодные потери в объеме потребления в размере, эквивалентном 520 млрд долл. США, что приводит к обнищанию около 26 миллионов человек в год<sup>3</sup>.

2. В 2016 году от бедствий пострадали более 569,4 миллиона человек, что намного превышает среднегодовой показатель в 224,1 миллиона человек в период с 2006 по 2015 год<sup>4</sup>. Хотя от определенных бедствий не застрахована ни одна группа населения, степень уязвимости людей перед лицом бедствий и серьезности их последствий для людей зависит от их социально-экономических условий, гражданского и социального статуса и места жительства, а также от их способности получать доступ к ресурсам, связанным со смягчением последствий, адаптацией и оказанием чрезвычайной помощи. В развивающихся и развитых странах инвалиды, пожилые люди, молодежь и лица, проживающие в бедных и сельских общинах, в частности женщины, зачастую в непропорционально большей степени страдают от негативных последствий стихийных и антропогенных бедствий.

3. Социально-экономические факторы лежат в основе структурного неравенства, которое, в свою очередь, приводит к укоренению и усугублению нищеты, маргинализации и социальной изоляции пострадавшего населения, оказавшегося в ситуации бедствия. Достижение целей в области устойчивого развития, закрепленных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, зависит не только от успеха борьбы со стихийными и антропогенными бедствиями, но и от обеспечения того, чтобы никто из пострадавших от стихийных и антропогенных бедствий лиц не был забыт.

<sup>1</sup> См. Christopher B. Field and others, eds., “Glossary of terms”, in Intergovernmental Panel on Climate Change, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (New York, Cambridge University Press, 2012).

<sup>2</sup> Centre for Research on the Epidemiology of Disasters and United Nations Office for Disaster Risk Reduction, “Economic losses, poverty and disasters: 1998–2017”, 2018.

<sup>3</sup> World Bank, “Climate insurance”, results brief, 1 December 2017.

<sup>4</sup> Debarati Guha-Sapir and others, *Annual Disaster Statistical Review 2016: The Number and Trends* (Brussels, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters and Université Catholique de Louvain, 2017).

4. В этой связи Бюро Комиссии социального развития выбрало для обсуждения Комиссией на ее пятьдесят седьмой сессии по пункту «Новые вопросы» тему «Расширение прав и возможностей людей, пострадавших в результате стихийных и антропогенных бедствий, в целях сокращения масштабов неравенства: изучение специфических последствий для инвалидов, пожилых людей и молодежи». Эта тема также созвучна теме этапа заседаний высокого уровня Экономического и Социального Совета и политического форума высокого уровня по устойчивому развитию на 2019 год. Для обсуждения этого своевременного вопроса в ходе пятьдесят седьмой сессии Комиссии будет организован дискуссионный форум высокого уровня.

5. В настоящей записке содержится обзор ключевых вопросов, нормативных рамок, а также современного опыта и практики, которые государства-члены и заинтересованные стороны используют для решения проблем стихийных и антропогенных бедствий и устранения их последствий для инвалидов, пожилых людей и молодежи. В ней также содержатся стратегические рекомендации, направленные на расширение прав и возможностей представителей этих социальных групп, сокращение масштабов неравенства и содействие вовлечению этих групп в деятельность, связанную с чрезвычайными ситуациями.

## **II. Проблемы, тенденции и соответствующие международные нормативные рамки**

### **A. Бедствия и их последствия для инвалидов, пожилых людей и молодежи: проблемы и тенденции**

6. Вопросы положения инвалидов, пожилых людей и молодежи постепенно стали привлекать к себе больше внимания в рамках проводимых на глобальном уровне стратегических обсуждений, касающихся вопросов уменьшения опасности бедствий и осуществления гуманитарной деятельности. Хотя объем качественных данных о ситуациях бедствий с разбивкой по инвалидности и возрасту остается ограниченным, имеющиеся данные, как представляется, указывают на то, что некоторые социальные группы, такие как инвалиды, пожилые люди и молодежь, в большей степени подвержены опасности стать жертвами стихийных бедствий, включая экстремальные климатические явления, более уязвимы для них и в непропорционально большей степени страдают от их последствий<sup>5</sup>. Например, инвалиды, составляющие более 15 процентов мирового населения, находятся в особенно уязвимом положении и несоразмерно сильно страдают от бедствий<sup>6</sup>. Во время землетрясения и цунами в восточной части Японии в 2011 году уровень смертности среди инвалидов более чем в два раза превышал этот показатель для остальных групп населения в одних и тех же пострадавших регионах<sup>7</sup>. Исследования, посвященные вопросу о воздействии бедствий на пожилых людей, позволили выявить, что половину погибших в результате урагана

<sup>5</sup> Межправительственная группа по изменению климата, *Глобальное потепление на 1,5°C: Специальный доклад МГЭИК о последствиях глобального потепления на 1,5°C выше доиндустриальных уровней и связанных с этим глобальных вариантах решения проблемы выбросов в контексте укрепления глобальных мер реагирования на угрозу изменения климата, процесса устойчивого развития и усилий по ликвидации нищеты* (готовится к выпуску).

<sup>6</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *United Nations Flagship Report on Disability and Development 2018: Realization of the Sustainable Development Goals by, for and with Persons with Disabilities* (2018).

<sup>7</sup> Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "Overview of natural disasters and their impacts in Asia and the Pacific, 1970–2014", March 2015.

«Катрина» составили лица в возрастной категории от 75 лет и старше<sup>8</sup>. Кроме того, стихийные и антропогенные бедствия могут привести к нарастанию агрессивности в поведении выживших и членов их семей, а также к долгосрочным негативным последствиям для психического здоровья, особенно среди детей<sup>9</sup>. После любого бедствия у молодежи чаще, чем у взрослых, возникают психические расстройства<sup>10</sup>, и молодые люди чаще становятся жертвами насилия в постконфликтный период<sup>11</sup>.

7. Широко признается тот факт, что в условиях бедствий инвалиды и пожилые люди подвергаются более серьезным рискам, и в то же время при оказании помощи в случае бедствий их нужды и чаяния часто упускаются из виду. Вызывающие у них озабоченность вопросы недостаточным образом учитываются в соответствующих местных и национальных стратегиях и действиях, нацеленных на уменьшение опасности бедствий, реагирование на них и последующее восстановление. В деятельности по обеспечению готовности к стихийным бедствиям существует много серьезных пробелов в плане учета потребностей пожилых людей и инвалидов. Например, пожилые люди и инвалиды, не имеющие личных планов действий в чрезвычайных ситуациях, могут не знать о наличии соответствующих ресурсов, которые могут помочь им избежать опасности и эвакуироваться; они сталкиваются с трудностями в получении информации, в частности не получают своевременно сигналы раннего предупреждения, поскольку информация и рекомендации относительно порядка действий в условиях бедствий нередко распространяются в недоступном для них формате<sup>12</sup>. Возникают также проблемы в плане получения личной или медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях, в результате зачастую упускаются возможности эвакуации, а также принятия спасателями прочих мер по спасению людей жизни.

8. Такие факторы, как социально-экономическая уязвимость, неравенство, дискриминация по признаку инвалидности и возраста, социальная изоляция и существующие физические и институциональные барьеры, еще больше усугубляют и без того непростое положение инвалидов, пожилых людей и молодежи в местных сообществах. В ситуациях бедствия различные трудности, с которыми им приходится сталкиваться в повседневной жизни, в том числе недоступность объектов базовой инфраструктуры, в частности дорог, объектов транспортной системы и зданий, а также информационных средств, включая информационно-коммуникационные системы, устройства и услуги в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), как правило, приобретают еще более серьезный характер. Отсутствие политики, учитывающей интересы всех слоев общества, и механизмов и институтов широкого участия представляет собой упущенную возможность и приводит к тому, что никто из членов пострадавших общин не привлекается ни в качестве консультантов, ни в качестве участников к разработке стратегий и планов реагирования на риски и чрезвычайные ситуации. Кроме того, стихийные бедствия и гуманитарные кризисы лишь усугубляют и без того сложное положение, и этот фактор необходимо учитывать при

<sup>8</sup> Joan Brunkard, Gonza Namulanda and Raoult Ratard, "Hurricane Katrina deaths, Louisiana, 2005", *Disaster Medicine Public Health Preparedness*, vol. 2, No. 4 (December 2008).

<sup>9</sup> Claudia Catani and others, "Family violence, war, and natural disasters: a study of the effect of extreme stress on children's mental health in Sri Lanka", *BMC Psychiatry*, vol. 8, No. 33 (May 2008).

<sup>10</sup> Zachary W. Adams and others, "Comorbidity of PTSD, major depression, and substance use disorder among adolescent victims of the spring 2011 tornadoes in Alabama and Joplin, Missouri", *Psychiatry*, vol. 78, No. 2 (2015).

<sup>11</sup> Hazem Adam Ghobarah, Paul Huth and Bruce Russett, "Civil wars kill and maim people — long after the shooting stops", *American Political Science Review*, vol. 97, No. 2 (May 2003).

<sup>12</sup> National Organization on Disability, "Report on Special Needs Assessment for Katrina Evacuees (SNAKE) Project", 2005.

планировании мер на случай бедствия и формировании более инклюзивных и устойчивых к бедствиям общин и обществ.

9. Имеются убедительные доказательства того, что пожилые люди страдают от бедствий в несоизмеримо большей степени. Как показано выше, многие из них уходят из жизни, возможно, уже после бедствия, что свидетельствует о недостатках в системе реагирования на чрезвычайные ситуации, в которой, хотя она обычно предполагает оказание помощи в первую очередь уязвимым группам населения, потребности пожилых людей зачастую все же упускаются из виду. Уязвимость пожилых людей перед лицом бедствий частично обусловлена физическими и медицинскими проблемами, обычно связанными со старением, такими как трудности при передвижении и сенсорные нарушения, снижение заложенной природой в организм человека потенциала, усугубляемое утратой жизненно необходимых ассистивных устройств, а также утрата доступа к крайне необходимым лекарственным препаратам. Кроме того, лечение хронических заболеваний, как правило, не относится к категории медицинских мер реагирования, принимаемых в контексте чрезвычайных гуманитарных ситуаций. Дискриминация по возрастному признаку проявляется в различных формах отчуждения пожилых людей в гуманитарной политике, негативном отношении к ним со стороны различных субъектов и уменьшении роли пожилых людей из-за того, что в чрезвычайных ситуациях они теряют контроль над общинными ресурсами и активами.

10. Следует отметить, что в период с 2017 по 2030 год численность пожилых людей во всем мире, по прогнозам, увеличится на 46 процентов, превысив численность молодежи, а также детей в возрасте до 10 лет, причем самое значительное и быстрое увеличение придется на развивающиеся страны. По мере старения населения мира и увеличения числа бедствий во всем мире реагирование на бедствия с учетом возрастных особенностей приобретает все большее значение.

11. Кроме того, в условиях растущей частоты повторяемости и увеличения степени разрушительности бедствий, скорее всего, окажутся под угрозой источники средств к существованию молодежи ввиду вынужденного перемещения и ограничения доступа к природным ресурсам. В сущности, природные ресурсы являются для молодежи одним из основных источников дохода<sup>13</sup>. Таким образом, потери продукции земледелия и животноводства, вызванные стихийными бедствиями и оцениваемые в 96 млрд долл. США в период с 2005 по 2015 год<sup>14</sup>, скорее всего, особенно сильно сказались на молодежи. Еще одну серьезную проблему, с которой сталкивается молодежь в пострадавших от конфликтов и бедствий странах, представляет собой неграмотность. Порядка трех из десяти молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет, особенно девочки и девушки, не приобрели базовых навыков чтения<sup>15</sup>. Кроме того, молодежь из числа беженцев сталкивается с серьезными трудностями даже в получении доступа к среднему и высшему образованию в принимающих странах (см. [A/72/761-S/2018/86](#)). Отсутствие у молодежи базовых навыков, с одной стороны, и мрачные экономические перспективы и перспективы трудоустройства после стихийных бедствий или гуманитарных кризисов, с другой стороны, способны привести к дальнейшей маргинализации молодых людей. И наконец, молодежь часто исключается из процесса принятия решений, а ее потенциал не используется на систематиче-

<sup>13</sup> United Nations Development Programme, *Green Jobs for Women and Youth: What Can Local Governments Do?* (New York, 2013).

<sup>14</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *The Impact of Disasters and Crises on Agriculture and Food Security 2017* (Rome, 2018).

<sup>15</sup> United Nations Children's Fund (UNICEF), "A future stolen: young and out of school", data and analytics brochure, September 2018.

ской основе в деле разработки мер предупреждения и реагирования. Она ощущает себя маргинализованной и непонятой, особенно в ситуациях конфликта, и зачастую сталкивается с негативным отношением и недоверием со стороны окружающих, что не позволяет ей вносить значимый вклад в деятельность по оказанию чрезвычайной помощи в случае бедствий. При удовлетворении конкретных потребностей молодежи в гуманитарной деятельности важно также учитывать возрастные, гендерные и этнокультурные различия, существующие в рамках этой группы.

## 1. Обеспечение готовности

12. Согласно результатам глобального обследования по вопросу о бедствиях и инвалидности, проведенного в 137 странах, лишь 17 процентов респондентов-инвалидов знают о каких-либо планах обеспечения готовности к стихийным бедствиям в своих общинах и 72 процента инвалидов вообще не имеют личного плана по обеспечению готовности к бедствиям<sup>16</sup>. По итогам обследования было также выявлено, что инвалиды по-прежнему в значительной степени отчуждены от деятельности по планированию мер реагирования на чрезвычайные ситуации и бедствия. Лишь 14 процентов инвалидов заявили, что принимали участие в консультациях, проводившихся в ходе разработки в их общинах плана предупреждения и ликвидации последствий бедствий, хотя желание участвовать в этой работе и вносить в нее свой вклад в общинах выразила половина респондентов.

13. По результатам исследований были также выявлены серьезные пробелы в обеспечении готовности к бедствиям с точки зрения учета потребностей пожилых людей. Согласно результатам проведенного в 2014 году общенационального обследования, две трети взрослого населения в возрасте 50 лет и старше в Соединенных Штатах Америки не имели плана действий на случай чрезвычайных ситуаций, никогда не участвовали ни в каких образовательных программах по вопросам обеспечения готовности к бедствиям и не знали о наличии соответствующих ресурсов. Более трети респондентов не имели элементарного запаса продовольствия, воды или медикаментов на случай возникновения чрезвычайной ситуации<sup>17</sup>. В 2014 году в рамках проведения Международного дня по уменьшению опасности бедствий основное внимание было уделено пожилым людям, и 70 процентов респондентов проведенного тогда обследования выразили заинтересованность в участии в процессе принятия решений по вопросам планирования на случай бедствий и отметили свое желание разъяснить специалистам по планированию мер реагирования в случае бедствия особые потребности и факторы уязвимости пожилых людей<sup>18</sup>. В докладе о состоянии гуманитарной системы за 2018 год<sup>19</sup> также отмечается, что, в то время как для более эффективного удовлетворения потребностей женщин и девочек предпринимаются определенные шаги, особые потребности пожилых людей зачастую остаются неудовлетворенными. Хотя пожилые люди составляют почти 30 процентов населения, нуждающегося в гуманитарной помощи, они, по всей вероятности, остаются без внимания в рамках гуманитарных программ. Эти выводы дают убедительное представление о том, в каком плане универсальный подход сопряжен со значительными проблемами для гуманитарной системы.

<sup>16</sup> United Nations Office for Disaster Risk Reduction, “Living with disability and disasters: UNISDR 2013 survey on living with disabilities and disasters — key findings”, 2014.

<sup>17</sup> Regina A. Shih and others, “Improving disaster resilience among older adults”, Rand research report, 2018.

<sup>18</sup> United Nations Office for Disaster Risk Reduction, “Survey for older persons in potential disaster areas”, September 2014.

<sup>19</sup> Paul Knox Clarke, *The State of the Humanitarian System*, ALNAP Study (London, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, 2018).

## 2. Меры реагирования

14. Согласно результатам глобального обследования по вопросам инвалидности и бедствий, о котором говорилось выше, лишь 21 процент респондентов-инвалидов ответили, что могут незамедлительно и без проблем эвакуироваться в случае внезапного бедствия; при этом 73 процента столкнулись бы с определенными трудностями и 6 процентов не смогли бы эвакуироваться вовсе. При наличии достаточного времени доля тех, кто мог бы беспрепятственно эвакуироваться, увеличилась с 21 процента до 38 процентов. Вместе с тем 4 процента респондентов заявили, что не смогут эвакуироваться вообще.

15. От бедствий или других кризисов в несоизмеримо большей степени страдают инвалиды. В большинстве случаев им не удастся бежать и их с большей вероятностью бросают на произвол судьбы<sup>20</sup>. Они также могут сталкиваться с более серьезными трудностями при эвакуации, связанными с отсутствием доступного транспорта, надлежащего жилья, информации и связи<sup>21</sup>. В частности, в большей степени могут пострадать лица с психосоциальными или интеллектуальными нарушениями. Согласно результатам одного из исследований, проведенных в Соединенных Штатах, в период после трех пронесшихся ураганов доля эвакуированных среди домохозяйств, в которых кто-либо из членов семьи имел инвалидность, была на 9–25 процентов ниже соответствующей доли среди домохозяйств, не имевших таковых<sup>22</sup>. Вызывает тревогу растущее число сообщений о пожилых людях, которые скончались в домах или приютах для престарелых и многие из которых, как утверждает, были брошены своими опекунами. Согласно результатам одного из исследований по вопросу о наводнениях в Кении, было выявлено, что при учете нужд уязвимых групп населения в национальных системах раннего предупреждения с постановкой акцента на защиту источников средств к существованию можно смягчить последствия таких бедствий, которые являются одной из серьезнейших причин обнищания в Кении и Африканском регионе<sup>23</sup>.

16. В контексте гуманитарных кризисов из-за неэффективности процессов идентификации и регистрации число беженцев-инвалидов зачастую занижается, что уменьшает возможность выявления и устранения препятствий на пути получения ими доступа к помощи. В занижении числа инвалидов среди беженцев нет ничего необычного, поскольку процесс идентификации зачастую опирается на информацию, предоставляемую самими беженцами, либо на субъективную оценку сотрудника, регистрирующего конкретного беженца. В некоторых ситуациях отдельные лица неохотно сообщают о своей инвалидности, поскольку хотят избежать стигматизации, в то время как сотрудники обычно фиксируют только заметные признаки инвалидности, а сенсорные и психические нарушения определить не так просто, как физические<sup>24</sup>. Дополнительные трудности с выявлением инвалидов связаны с недостаточным уровнем осведомленности и

<sup>20</sup> Lori Peek and Laura M. Stough, “Children with disabilities in the context of disaster: a social vulnerability perspective”, *Child Development*, vol. 81, No. 4 (July/August 2010).

<sup>21</sup> National Organization on Disability, “Report on special needs assessment for Katrina evacuees (SNAKE) project”.

<sup>22</sup> Marieke Van Willigen and others, “Riding out the storm: experiences of the physically disabled during Hurricanes Bonnie, Dennis, and Floyd”, *Natural Hazards Review*, vol. 3, No. 3 (August 2002).

<sup>23</sup> Nilmi Senaratna and others, “Natural hazards and climate change in Kenya: minimizing the impacts on vulnerable communities through early warning systems”, in Zinta Zommers and Ashbindu Singh, eds., *Reducing Disaster: Early Warning Systems For Climate Change* (Dordrecht, the Netherlands, Springer, 2014).

<sup>24</sup> HelpAge International and Handicap International, “Hidden victims of the Syrian crisis: disabled, injured and older refugees”, 2014.



знаний персонала о средствах их выявления и вероятностью того, что инвалиды живут дома в условиях изоляции<sup>25</sup>.

### 3. Неудовлетворенные потребности в услугах и поддержке в случае бедствий

17. В период после бедствий потребности инвалидов, пожилых людей и молодежи часто упускаются из виду, поскольку такие группы населения могут сталкиваться с дополнительными трудностями в получении доступа к услугам и помощи, включая реабилитацию и ассистивные устройства. В некоторых странах для инвалидов доступны менее половины объектов и пунктов по оказанию чрезвычайной и экстренной помощи в случае стихийных бедствий<sup>26</sup>. Во время эвакуации инвалиды и пожилые люди зачастую сталкиваются с физическими препятствиями в получении доступа к базовым услугам, включая доступ к безопасной питьевой воде и санитарным услугам. Существует также высокий риск дискриминации по признаку инвалидности в случае ограниченности базовых услуг и ресурсов. В Гаити после землетрясения в январе 2010 года объем услуг по реабилитации был недостаточным, несмотря на огромный спрос на них, вызванный новыми травмами, полученными в результате этого бедствия<sup>27</sup>. В Иордании, несмотря на провозглашенную политику обеспечения равного доступа к образованию для всех детей-беженцев, дети-инвалиды из числа беженцев оказывались в рядах школьников реже<sup>28</sup>. Потребности инвалидов и пожилых людей не учитываются и в долгосрочной деятельности по восстановлению и реконструкции (CRPD/CSP/2015/4, п. 21). Одна из причин, по которой потребности пожилых людей не удовлетворяются, заключается в том, что они зачастую остаются вне поля зрения из-за своей социальной изоляции, ограниченной способности к передвижению или в силу не всегда справедливого предположения о том, что за ними ухаживают члены семьи. Аналогичным образом, после любого бедствия молодым людям труднее добиться плавного перехода от учебы в школе к трудовой деятельности и найти достойную работу. Бедствия повышают вероятность того, что молодые люди останутся на обочине рынка труда или найдут менее качественные, потенциально опасные и сопряженные с высоким риском рабочие места.

### 4. Социальные и экономические последствия для отдельных лиц, их семей и общин

18. Экологические и финансовые бедствия и потрясения могут повлечь за собой весьма негативные последствия для домохозяйств, имеющих на иждивении членов семьи, в том числе пожилых людей и инвалидов. Они могут привести к снижению уровня доходов и объема активов, а также к сокращению объемов производства, запасов и закупок продовольствия. Как показывают результаты одного исследования, проведенного Организацией Объединенных Наций, в четырех странах Африки к югу от Сахары в 2011 году доля домашних хозяйств, подвергшихся негативным последствиям потрясений, была в среднем выше среди домохозяйств, в которых проживали инвалиды (69 процентов), нежели

<sup>25</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Age, Gender and Diversity: Accountability Report 2016 (2017)*.

<sup>26</sup> *Building Disability-Inclusive Societies in Asia and the Pacific: Assessing Progress of the Incheon Strategy* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.F.4).

<sup>27</sup> Michael D. Laundry and others, "Humanitarian response following the earthquake in Haiti: reflections on unprecedented need for rehabilitation", *World Health and Population*, vol. 12, No. 1 (2010).

<sup>28</sup> Mary Crock and others, *The Legal Protection of Refugees with Disabilities: Forgotten and Invisible?*, Elgar Studies in Human Rights (Cheltenham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Edward Elgar Publishing, 2017).

среди домохозяйств, в которых таковых не имелось (58 процентов). Во всех четырех странах большинство домохозяйств с инвалидами отметили, что недавно пережитое потрясение сказалось на них негативным образом, причем показатели варьировались от 55 процентов в Эфиопии до 88 процентов в Объединенной Республике Танзания. Наибольший разрыв между домохозяйствами, в которых имелись инвалиды, и домохозяйствами, в которых таковых не было, наблюдался в Уганде, где негативные последствия недавнего бедствия отметили 56 процентов домохозяйств с инвалидами и лишь 37 процентов домохозяйств без инвалидов. Кроме того, сокращение уровня доходов домохозяйств часто имеет своим следствием сокращение объема инвестиций в образование детей и молодежи. Последние могут быть вынуждены бросить школу в результате конфликтов или стихийных бедствий. В случае отсутствия или низкого качества экономических альтернатив вырастает вероятность вербовки молодых людей вооруженными группами<sup>29</sup>. В развивающихся странах, где многие пожилые люди экономически активны, их доход в случае бедствий снижается из-за утраты доступа к рабочему месту, земле или имуществу. С последствиями бедствий сталкиваются также пожилые люди, которые нуждаются в содействии при оформлении документов для получения государственной помощи и страховых выплат и в этой связи могут стать жертвами злоупотреблений и эксплуатации. Наконец, в постконфликтный период тяжелыми могут быть и социальные последствия на общинном уровне. Об этом свидетельствует беспрецедентно большое число подвергшихся насильственному перемещению людей — 68,5 миллиона человек — во всем мире, половину из которых составляют лица в возрасте 18 лет или моложе<sup>30</sup>. Конфликт влияет также, как отрицательно, так и положительно, на способность членов общин сотрудничать друг с другом на местном уровне, а также на их гражданскую позицию<sup>31,32</sup>.

## 5. Дискриминация, стигматизация и насилие

19. После любого бедствия или гуманитарного кризиса инвалиды, особенно дети, пожилые люди и девушки, в большей степени подвержены эксплуатации, надругательствам и физическому, сексуальному и эмоциональному насилию. Беженцы-инвалиды, которые вынуждены покинуть свои страны происхождения, а также внутренне перемещенные лица имеют особые потребности, связанные с защитой, и могут сталкиваться с множественными и пересекающимися формами дискриминации по признакам инвалидности, возраста, пола или статуса беженцев или внутренне перемещенных лиц. Стигматизация, которой подвергаются беженцы и просители убежища с инвалидностью, часто усугубляется ксенофобией, расовой дискриминацией и нетерпимостью. Складывающаяся ситуация еще сильнее подрывает их чувство собственного достоинства и возможность равного обращения, повышает риск насилия и злоупотреблений и ограничивает их доступ к сетям поддержки на уровне общин<sup>33</sup>. Пожилые люди, особенно те, о которых забывают в конфликтных ситуациях, подвергаются повышенному риску насилия, поскольку они становятся более уязвимыми для физи-

<sup>29</sup> James D. Fearon and David D. Laitin, “Ethnicity, insurgency, and civil war”, *American Political Science Review*, vol. 97, No. 1 (February 2003).

<sup>30</sup> UNHCR, “Figures at a glance”, Statistical Yearbook 2016 database, available at [www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html](http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html).

<sup>31</sup> Michael J. Gilligan, Benjamin J. Pasquale and Cyrus Samii, “Civil war and social cohesion: lab-in-the-field evidence from Nepal”, *American Journal of Political Science*, vol. 58, No. 3 (July 2014).

<sup>32</sup> Travers Child and Elena Nikolova, “War and social attitudes”, *Conflict Management and Peace Science* (2018).

<sup>33</sup> UNHCR, *UNHCR Age, Gender and Diversity*.

ческого, сексуального и психологического насилия. Молодых людей часто изображают пассивными получателями гуманитарной помощи или виновниками политического насилия и социальных беспорядков. Несмотря на это важно признать позитивную роль, которую молодежь, инвалиды и пожилые люди могут играть в предупреждении и ликвидации последствий стихийных и антропогенных бедствий, а также в более эффективном руководстве деятельностью в случае таких бедствий и их предупреждении.

## **В. Международные нормативные рамки для интеграции инвалидов, пожилых людей и молодежи в чрезвычайную и гуманитарную деятельность и расширения их прав и возможностей**

20. За последние годы международные нормативные рамки были значительно укреплены в целях включения маргинализованных социальных групп, в том числе инвалидов, пожилых людей и молодежи, в программы действий по уменьшению опасности бедствий и расширению их прав и возможностей посредством принятия как не имеющих обязательной силы, так и юридически обязательных документов. Например, в Конвенции о правах инвалидов признается, что права таких лиц подвергаются особой опасности в обстоятельствах, связанных с чрезвычайными ситуациями и рисками, и предусматривается основа для принятия инклюзивных мер по обеспечению готовности, реагированию и восстановлению. В статье 11 Конвенции конкретно оговариваются обязательства государств по обеспечению защиты и безопасности инвалидов в условиях вооруженных конфликтов, чрезвычайных гуманитарных ситуаций и стихийных бедствий (см. [A/HRC/31/30](#)). В Мадридском международном плане действий по проблемам старения 2002 года содержится призыв предоставлять пожилым людям на справедливой основе доступ к продовольствию, жилью и медицинскому и другому обслуживанию в периоды стихийных бедствий и других чрезвычайных гуманитарных ситуаций и после них ([A/CONF.197/9](#), п. 55). Генеральная Ассамблея, приняв к сведению работу Комиссии международного права и проекты статей о защите людей в случае бедствий, принятые на шестьдесят восьмой сессии Комиссии в 2016 году, запросила мнения государств-членов относительно рекомендации Комиссии о разработке конвенции на основе этих проектов статей в целях рассмотрения вариантов и предоставления дальнейших указаний в отношении работы Организации Объединенных Наций в этой области (см. [A/73/229](#)).

21. Межсекторальный характер деятельности по уменьшению опасности бедствий и необходимость удовлетворения потребностей пострадавших от бедствий уязвимых социальных групп и ликвидации последствий бедствий хорошо отражены в Повестке дня на период до 2030 года и Целях в области устойчивого развития. Например, инвалидность особо упоминается в контексте ликвидации нищеты в призыве к повышению жизнестойкости малоимущих и лиц, находящихся в уязвимом положении (задача 1.5), обеспечению устойчивости и инклюзивности населенных пунктов путем защиты людей, находящихся в уязвимом положении, от бедствий (задача 11.5) и борьбы с изменением климата путем укрепления потенциала для эффективного планирования и управления, связанных с изменением климата, с уделением особого внимания маргинализованным общинам (задача 13.b).

22. В недавно разработанных глобальных рамочных программах по осуществлению чрезвычайной и гуманитарной деятельности обеспечен более широкий учет интересов уязвимых социальных групп. В Сендайской рамочной про-

грамме по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы был утвержден основанный на правах человека подход, предусматривающий соблюдение принципов доступности и вовлечения инвалидов, пожилых людей и молодежи в политику и деятельность по уменьшению опасности бедствий на всех ее этапах, а также разбивку данных по инвалидности и возрасту<sup>34</sup>. В Парижском соглашении, принятом Конференцией Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата в 2015 году, отмечается, что государства должны уважать, поощрять и принимать во внимание свои соответствующие обязательства в области прав человека, в том числе прав инвалидов и лиц, находящихся в уязвимом положении, при осуществлении мер в целях решения проблем, связанных с изменением климата<sup>35</sup>.

23. На Всемирном саммите по гуманитарным вопросам в 2016 году была принята и одобрена многими государствами и заинтересованными сторонами Хартия об учете особых потребностей инвалидов в рамках гуманитарной деятельности. Хартия включает обязательство стремиться «обеспечить, чтобы услуги и гуманитарная помощь предоставлялись в равной степени всем инвалидам и были доступны для них, и гарантировать наличие и доступность специализированных услуг, включая ассистивные технологии, в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе, а также доступ к ним»<sup>36</sup>. Отражение интересов пожилых людей в глобальном договоре о беженцах стало бы важным шагом на пути к обеспечению учета их нужд в случае вынужденного перемещения. Кроме того, в Договоре по обеспечению учета проблем молодежи при осуществлении гуманитарной деятельности признается необходимость активизации роли молодежи в деятельности по предотвращению, обеспечению готовности, реагированию и восстановлению путем расширения возможностей местных молодежных инициатив и организаций и оказания им помощи.

24. На Межправительственной конференции для принятия глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, которая была проведена в Марракеше, Марокко, 10 и 11 декабря 2018 года, делегаты из 164 стран приняли Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, который теперь называется Марракешским договором о миграции. Принятие этого Договора приветствовалось как исторический шаг на пути к предотвращению страданий и хаоса, поскольку, хотя он и не создает новых правовых обязательств, в нем все же заложена основа для более эффективного выполнения государствами существующих правовых обязательств и решения вопросов, связанных с миграцией, на международном уровне<sup>37</sup>. В Договоре включены конкретные положения, в которых содержатся призывы к принятию мер по укреплению политики и практики с целью не допустить, чтобы они усиливали и непреднамеренно повышали степень уязвимости мигрантов, в том числе путем использования подхода, учитывающего потребности инвалидов, а также мер, предусматривающих оказание мигрантам, находящимся в уязвимом положении, необходимой поддержки на всех этапах миграции посредством выявления таких лиц и оказания им помощи (A/CONF.231/3, приложение, п. 23). В Договоре также подчеркивается необходимость предоставления молодым мигрантам возможностей для обучения на протяжении всей жизни, включая профессионально-техническую подготовку и обучение без отрыва от производства, а также высококачественную

<sup>34</sup> Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи, приложение II, пп. 19 d) и g), и 36 a) iii).

<sup>35</sup> См. FCCC/CP/2015/10/Add.1, решение 1/CP.21, приложение.

<sup>36</sup> Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action, Istanbul, 2016, available at <http://humanitarianandisabilitycharter.org/>.

<sup>37</sup> United Nations News, “Governments adopt UN global migration pact to help ‘prevent suffering and chaos’”, 10 December 2018. URL: <https://news.un.org/en/story/2018/12/1028041>.

ственное образование (там же, п. 31 f)). Кроме того, в Рекомендации Международной организации труда (МОТ) о занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия, 2017 год (№ 205), говорится о необходимости поддержки интеграции женщин из числа беженцев, молодежи и других лиц, находящихся в уязвимом положении, в рынок труда<sup>38</sup>. Расширение охвата маргинализированных групп зависит от политической воли заинтересованных сторон, и прогресс в этой области среди различных социальных групп отличается неравномерностью<sup>39</sup>.

### **III. Решение проблемы воздействия стихийных и антропогенных бедствий на инвалидов, пожилых людей и молодежь: дальнейшее расширение прав и возможностей, интеграция и равенство**

#### **A. Снижение риска и уменьшение опасности бедствий: удовлетворение потребностей уязвимых групп населения**

25. Страны принимают различные меры для включения вопросов и подходов, касающихся маргинализированных социальных групп, в национальные стратегии, законы и планы по осуществлению чрезвычайной и гуманитарной деятельности. Например, сложившаяся практика включает учет потребностей и мнений инвалидов в процессе обеспечения готовности и реагирования в национальных планах реагирования на бедствия или кризисы<sup>40</sup> и принятие законодательства, устанавливающего приоритетность вопросов, касающихся таких лиц, в рамках мероприятий по реагированию на чрезвычайные ситуации и бедствия, в частности связанных с оказанием медицинской, жилищной и гуманитарной помощи<sup>41</sup>. В других случаях правительства принимают меры и предпринимают действия, связанные с оказанием помощи, для эвакуации инвалидов и оказания им первичной медико-санитарной помощи (CRPD/C/PRT/1, п. 69), предоставляя им возможность пройти реабилитацию и получить уход в целях восстановления и реинтеграции в социальную жизнь. После принятия Хартии об учете особых потребностей инвалидов в рамках гуманитарной деятельности многие государства начали сотрудничать с организациями гражданского общества в целях устранения многосекторальных факторов, которые зачастую делают население более уязвимым перед лицом бедствий и других чрезвычайных ситуаций. Например, были приняты меры по оказанию поддержки беженцам-инвалидам в гуманитарных ситуациях путем предоставления услуг по установлению связей между женщинами- и девочками-инвалидами из числа беженцев и поставщиками услуг из гуманитарных секторов и секторов развития<sup>42</sup> и повышения уровня осведомлен-

<sup>38</sup> Международная организация труда (МОТ), Рекомендации № 205 о занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия, принятая на 106-й сессии Международной конференции труда в 2017 году.

<sup>39</sup> United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *No time to retreat: First annual synthesis report of progress since the World Humanitarian Summit*, 2017.

<sup>40</sup> Uganda, Office of Prime Minister, *The National Policy for Disaster Preparedness and Management* (2010), art. 4.13; Lebanon and the United Nations, *Lebanon Crisis Response Plan 2017–2020* (2017).

<sup>41</sup> Haiti, see Corp législatif, *Loi portant sur l'intégration des personnes handicapées*, chap. 12, art. 72. URL: <http://haitijustice.com/pdf/legislation/loi-sur-les-personnes-handicapees-haitijustice.pdf>.

<sup>42</sup> Women's Refugee Commission and the National Union of Women with Disabilities in Uganda, "Bridging the gap between development and humanitarian action: the role of local women's

ности о потребностях и мнениях беженцев-инвалидов в рамках общинных мероприятий<sup>43</sup>. Ожидается, что публичная приверженность Генерального секретаря разработке новой политики, плана действий и рамок подотчетности в целях укрепления на общесистемной основе возможностей доступа инвалидов и всестороннему учету их прав в деятельности Организации будет способствовать всестороннему учету проблем инвалидов в работе Организации Объединенных Наций, связанной с уменьшением риска бедствий, гуманитарными чрезвычайными ситуациями и беженцами.

26. Программа МОТ по инвестициям, способствующим росту занятости, является одним из средств снижения связанного с бедствием риска при одновременном содействии восстановлению и обеспечения краткосрочного трудоустройства, в частности среди молодежи, благодаря реализации программ «деньги за труд»<sup>44</sup>. Кроме того, направление трудоемких инвестиций в инфраструктуру, социальный сектор и природоохранные службы может способствовать долгосрочной стабильности работы всех соискателей, включая молодежь. В Молодежной стратегии Организации Объединенных Наций — новой инициативе Генерального секретаря — первоочередное внимание уделяется оказанию поддержки молодым людям как катализаторам усилий по обеспечению мира и безопасности и гуманитарной деятельности. В Стратегии признается вклад молодежи в смягчение опасности стихийных бедствий и ее активная роль в этом деле. Так, в Стратегии говорится, что Организация Объединенных Наций будет укреплять партнерские отношения и сотрудничество между правительствами и возглавляемыми молодежью организациями в целях разработки и поощрения инициатив и действий, касающихся уменьшения опасности бедствий и связанных со смягчением последствий изменения климата и адаптацией к ним.

## **В. От уязвимости — к расширению прав и возможностей и повышению устойчивости**

27. В этой связи следует отметить, что принимаемые государствами меры направлены на вовлечение упомянутых пострадавших социальных групп в проводимую работу. Например, все большее число стран включают инвалидов в состав комитетов по ликвидации последствий бедствий или аналогичных структур и механизмов для мониторинга и координации операций по оказанию чрезвычайной помощи<sup>45</sup>. Страны привлекают инвалидов к анализу и оценке риска бедствий<sup>46</sup>, а также проводят информационно-просветительские мероприятия по вопросам учитывающего интересы инвалидов и инклюзивного уменьшения опасности бедствий<sup>47</sup> и чрезвычайных гуманитарных ситуаций<sup>48</sup>. Основная группа по делам детей и молодежи и группа заинтересованных сторон по про-

---

organizations — Case Study”, URL: [www.womensrefugeecommission.org/populations/disabilities/research-and-resources/document/download/1402](http://www.womensrefugeecommission.org/populations/disabilities/research-and-resources/document/download/1402).

<sup>43</sup> UNHCR, *UNHCR Age, Gender and Diversity*.

<sup>44</sup> ILO, *Employment and Decent Work in Situations of Fragility, Conflict and Disaster* (Geneva, 2016).

<sup>45</sup> Kenya National Commission on Human Rights, *Compendium on Submissions to CRPD 2016* (Nairobi, 2016), para. 118.

<sup>46</sup> Zero Project, “Innovative practice 2018 on accessibility: inclusive evacuation strategies following a tsunami, earthquake, or volcano eruption” available at: <https://zeroproject.org/practice/pral81522idn-factsheet/>.

<sup>47</sup> Centre for Disability in Development, “Actions of Centre for Disability in Development”, available at [www.cdd.org.bd/helpline/wp-content/uploads/2018/05/sdg.pdf](http://www.cdd.org.bd/helpline/wp-content/uploads/2018/05/sdg.pdf).

<sup>48</sup> Christian Blind Mission, “2010 Haiti earthquake: interview with our accessibility expert in Haiti”, 9 January 2015.

блемам старения также вносят вклад в осуществление разработанной Организацией Объединенных Наций Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, с тем чтобы содействовать вовлечению молодежи и пожилых людей в реализацию Сендайской рамочной программы. Например, через платформу Стратегии по вовлечению молодежи молодые люди принимают участие в разработке и мониторинге политики в таких областях, как повышение уровня осведомленности молодежи и информационно-просветительская деятельность, связанная с уменьшением опасности бедствий.

28. Кроме того, все более широкое распространение приобретают учебные занятия, проводимые для гуманитарных организаций по вопросам потребностей инвалидов и пожилых людей, при этом порой особое внимание уделяется тем, кто сталкивается с множественной дискриминацией и многогранными проблемами, например, женщинам- и девочкам-инвалидам в Кении<sup>49</sup>. Учреждение в 2016 году фонда «Образование не может ждать» также позволило объединить усилия гуманитарных организаций и организаций, занимающихся вопросами развития, в целях расширения возможностей получения образования детьми и молодежью, находящимися в кризисных ситуациях. Аналогичным образом введение в действие в 2018 году «Гуманитарных стандартов социальной интеграции пожилых людей и инвалидов»<sup>50</sup> было направлено на содействие устранению пробелов в понимании потребностей, возможностей и прав пожилых людей и инвалидов и содействие их участию в гуманитарной деятельности.

29. Для укрепления потенциала пострадавших групп и специалистов, занимающихся вопросами учитывающего интересы инвалидов уменьшения опасности бедствий и гуманитарной деятельности, разработаны различные рекомендации и практические инструменты. Они включают в себя руководство для гуманитарных организаций, оказывающих помощь пожилым людям, инвалидам<sup>51</sup>, беженцам-инвалидам<sup>52,53</sup>, и молодежи в вопросах реагирования на бедствия и чрезвычайные ситуации<sup>54</sup> и восстановления после них, а также для работников сектора здравоохранения, работающих в области руководства деятельностью в связи с чрезвычайными ситуациями и управления рисками бедствий<sup>55</sup>. Кроме того, Платформа молодых ученых по уменьшению опасности бедствий объединяет молодых ученых, которые могут сыграть ключевую роль в сокращении разрыва между связанными с уменьшением опасности бедствий наукой и политикой. В конечном счете, активное участие молодых ученых может способствовать более эффективному осуществлению Сендайской рамочной программы на основе фактических данных.

<sup>49</sup> Women's Refugee Commission, *Working to Improve Our Own Future: Strengthening Networks of Women with Disabilities* (New York, 2016).

<sup>50</sup> Age and Disability Consortium and others, *Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities* (2018).

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> UNHCR, "Working with persons with disabilities in forced displacement", 2011.

<sup>53</sup> United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, "Disability inclusion guidelines", 2017.

<sup>54</sup> UNICEF, *Guidance: Including Children with Disabilities in Humanitarian Action* (New York, 2017).

<sup>55</sup> WHO and others, *Guidance Note on Disability and Emergency Risk Management for Health* (Geneva, 2013).

### С. От регулирования и уменьшения рисков — к предупреждению

30. По мере увеличения частотности и серьезности бедствий в связи с изменением климата инвестиции в деятельность по уменьшению риска бедствий рассматриваются в качестве экономически целесообразного способа руководства деятельностью в случае таких бедствий, смягчения и устранения их последствий для пострадавшего населения<sup>56</sup>. Предпринимаются различные инициативы по устранению причин уязвимости и повышению устойчивости, в том числе путем ликвидации неравенства, с которым сталкиваются социальные группы, и принятия политических мер, расширяющих возможности пострадавших лиц. Многие инициативы направлены на удовлетворение неотложных потребностей в период после бедствия путем, например, предоставления инвалидам после бедствия или гуманитарного кризиса денежных трансфертов. В Непале после землетрясения в 2015 году был учрежден грант, предполагающий предоставление наличных средств, при этом одним из пяти критериев для его получения было наличие инвалидности; в Сирийской Арабской Республике инициатива по переводу наличных средств была ориентирована конкретно на беженцев-инвалидов<sup>57</sup>.

31. Кроме того, как показывает опыт Гаити, сочетание гуманитарной помощи с мерами по обеспечению развития может способствовать положительным изменениям на рынке труда. В рамках одного трудоемкого проекта по строительству шести водосборных бассейнов для более чем 320 000 жителей были созданы рабочие места для 9000 человек, из которых около 75 процентов составляли молодые люди, при этом была повышена устойчивость к изменению климата<sup>58</sup>. Денежные трансферты и обеспечение ухода за инвалидами могут сыграть определенную роль в сокращении масштабов неравенства за счет расширения участия в трудовой деятельности<sup>59</sup>, в частности молодежи, принадлежащей к группе высокого социального риска<sup>60</sup>. В конечном счете в случае применения общинных подходов денежные трансферты могут способствовать укреплению социальной сплоченности в контексте повторяющихся потрясений, а также повышению готовности к ним. Например, подход, основанный на фондах обеспечения устойчивости, предусматривает оказание членам общин технической помощи в повышении производительности и расширении доступа к кредитованию, а также оказание поддержки группам фермеров и женским ассоциациям в целях усиления социальной сплоченности<sup>61</sup>. Посредством расширения прав и возможностей общин и всех их членов в контексте стихийных бедствий и постконфликтных ситуаций можно тем самым повысить устойчивость и готовность, обеспечивая в то же время предоставление общинам услуг с учетом их потребностей<sup>62</sup>.

<sup>56</sup> Centre for Research on the Epidemiology of Disasters and United Nations Office for Disaster Risk Reduction, “Economic losses, poverty and disasters: 1998–2017”.

<sup>57</sup> UNICEF, документ UNICEF/2017/EB/13/Rev.1, п. 56.

<sup>58</sup> ILO, “Employment-intensive investment in Haiti”, 8 February 2017.

<sup>59</sup> Anis Chowdhury, “Social protection for shared prosperity and inclusive growth”, paper prepared for the expert group meeting on strategies for eradicating poverty to achieve sustainable development for all, New York, May 2017.

<sup>60</sup> World Bank, “The contribution of social protection to the Millennium Development Goals”, August 2003.

<sup>61</sup> FAO, “Consolidating community resilience by strengthening households’ social, productive and financial capacities through an integrated approach”, 2016.

<sup>62</sup> United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Building Disaster Resilient Communities: Good Practices and Lessons Learned — A Publication of the “Global Network of NGOs” for Disaster Risk Reduction* (Geneva, 2017).



32. Прилагается все больше усилий для восстановления по принципу «лучше, чем было», который предполагает создание более удобной и доступной для пользователей инфраструктуры и укрепление индивидуального и институционального потенциала. Например, выдвигаются инициативы по принятию в рамках деятельности после бедствий мер для расширения доступности физической среды. Так, в Непале стандарты по обеспечению доступной среды были ужесточены после землетрясения, произошедшего в апреле 2015 года<sup>63</sup>. В Эквадоре вопрос об обеспечении доступной среды был включен в учебные программы, организуемые для государственных служащих, а также были разработаны инклюзивные системы раннего предупреждения и семинары для инвалидов по вопросам спасения. Федеральное министерство по вопросам экономического сотрудничества и развития — германское официальное ведомство, занимающееся вопросами сотрудничества в целях развития, осуществляет специальный международный совместный проект под названием «Устранение причин бегства и реинтеграция беженцев», который предназначен для беженцев-инвалидов в ряде стран Африки и Азии. В Ливане в рамках данного проекта средства инвестируются в деятельность по восстановлению школьных зданий, а также ведется работа по содействию формированию в школах инклюзивной культуры, позволяющей ливанским и сирийским детям-инвалидам и детям, не имеющим инвалидности, совместно учиться в одних и тех же школах. В рамках этого проекта также оказывается поддержка внутренне перемещенным лицам с ограниченными возможностями в Нигерии, где проблема инвалидности решается на межсекторальной основе во всех ее аспектах, а также учитываются проблемы взаимопересечения дискриминации по признакам инвалидности и возраста. В целях повышения эффективности и подотчетности своих стратегических мероприятий Федеральное министерство по вопросам экономического сотрудничества и развития в настоящее время работает совместно с партнерами над внедрением показателя по компонентам пола, возраста и инвалидности для дальнейшего поощрения инклюзивной гуманитарной деятельности.

33. На сокращение масштабов неравенства, укрепление потенциала и расширение возможностей для участия соответствующих социальных групп в жизни общества направлены перспективные методы и инициативы. Некоторые страны приняли меры по усилению социальной защиты этих групп населения. Система социального обеспечения Бельгии дополняется механизмами оказания бесплатных социальных услуг инвалидам и членам их семей, находящимся вне сферы охвата режимов, предполагающих внесение взносов. В Кении Национальная программа социальной защиты направлена на повышение уровня благосостояния и устойчивости к бедствиям всех граждан, включая такие уязвимые группы, как инвалиды, молодежь и другие. К числу выдающихся особенностей этой программы относятся выделение таким группам бюджетных ассигнований (1,5 млрд кенийских шиллингов для инвалидов на период 2016–2017 годов) и привлечение к многостороннему партнерству на основе межсекторального взаимодействия министерств, местных общин, частного сектора, домашних хозяйств и других негосударственных субъектов. На Мальте департамент гражданской обороны принял региональный план эвакуации, который облегчает эвакуацию всех гражданских лиц путем предоставления им транспортных средств и в котором в полной мере учитываются потребности и чаяния инвалидов. Ямайка, осуществляя свою стратегию использования ИКТ в целях развития, поставила четкие цели по обеспечению всеобщего и недорогого доступа к сети Интернет для всех своих граждан, включая тех, кто находится в более уязвимом

<sup>63</sup> Zero Project, “Innovative practice 2018 on accessibility: inclusive post-earthquake reconstruction”, URL: <https://zeroproject.org/practice/practice/pra181243npl-factsheet/>.

положении. Молодежь, пожилые люди и инвалиды получают не только необходимые устройства, но и стипендии и возможности для приобретения знаний и навыков в области ИКТ. Эти меры способствовали улучшению показателей страны по индексу сетевой готовности (восемьдесят третья из 139 стран в 2016 году) и индексу развития ИКТ (девяносто восьмая из 176 стран в 2017 году), что, в свою очередь, содействует повышению устойчивости общин к бедствиям.

#### IV. Выводы и рекомендации

34. Согласно имеющимся данным, у большого числа инвалидов и пожилых людей нет личного плана по обеспечению готовности к бедствиям. В случае стихийного бедствия или гуманитарного кризиса о них часто забывают в процессе эвакуации, и в результате они чаще погибают или получают телесные повреждения. Молодежь также в несоизмеримо большей степени подвержена негативному влиянию разворачивающихся конфликтов и долгосрочных последствий стихийных и антропогенных бедствий.

35. Инвалиды, пожилые люди и молодежь обладают особыми потребностями во время и после бедствий. Эти потребности должны учитываться при планировании мер по уменьшению опасности бедствий, реагированию на них и осуществлению гуманитарной деятельности. Важно также признать, что речь идет о разнородных группах, обладающих существенно различающимися способностями противостоять бедствиям. Государства-члены и другие заинтересованные стороны принимают меры не только для удовлетворения насущных потребностей тех маргинализированных социальных групп, которые страдают от бедствий, но и для решения проблем неравенства и отчуждения. Наблюдается также прогресс в увязке деятельности по уменьшению риска бедствий с долгосрочной и более широкой повесткой дня в области устойчивого развития в экономической, социальной и экологической сферах. Несмотря на сохраняющиеся серьезные пробелы и проблемы, существуют также и новые возможности для изучения всего потенциала задействования инструментов, связанных с разработкой стратегии, а также для обеспечения взаимоувязки мероприятий по усилению социальной защиты, интеграции, расширению прав и возможностей пострадавших лиц, обеспечению безопасности человека, снижению риска бедствий и охране окружающей среды при уделении особого внимания неудовлетворенным социальным потребностям, в частности в плане расширения охвата основными услугами, социальным обеспечением и услугами по уходу. Эти стратегические инструменты — в случае их эффективной разработки и внедрения — могут помочь выявить новые источники экономического роста и создать достойные рабочие места, которые позволят свести к минимуму негативные последствия для окружающей среды или даже оказать на нее положительное воздействие, а также содействовать социальной интеграции и равенству.

36. С учетом этих замечаний Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть рекомендации в отношении следующих стратегических мер, направленных на дальнейшее сокращение масштабов неравенства, содействие интеграции и расширение прав и возможностей затрагиваемых групп населения, в частности инвалидов, пожилых людей и молодежи, а также на содействие обеспечению всеохватного и устойчивого руководства деятельностью в связи с бедствиями и формированию жизнестойкого общества для всех:

а) **повышение уровня осведомленности о мерах по уменьшению опасности бедствий и их предупреждению среди директивных органов и других заинтересованных сторон, включая затрагиваемые социальные группы, такие как инвалиды, пожилые люди и молодежь;**

b) разработка и осуществление национальных стратегий и программ, включающих оперативные стандарты, инструменты и конкретные показатели для вовлечения инвалидов, пожилых людей и молодежи в процесс обеспечения готовности к бедствиям, реагирования на них и восстановления, а также расширения их прав и возможностей;

c) осуществление стратегий уменьшения риска бедствий, предусматривающих обеспечение социальной защиты, в том числе ее минимальные уровни, и укрепление социальной политики, направленной на расширение прав и возможностей людей, в частности инвалидов, пожилых людей и молодежи, которые в непропорционально большой степени страдают от бедствий, за счет материальных и других ресурсов и средств для наращивания и раскрытия их потенциала;

d) инвестирование в инфраструктуру, в том числе за счет принятия налогово-бюджетных и других стратегических мер, для обеспечения доступа к образованию, достойной работе, базовым государственным услугам и равным возможностям участия маргинализированных социальных групп в принятии решений по вопросам предупреждения риска бедствий и обеспечения устойчивости к ним;

e) развитие инфраструктуры, сферы услуг и информации, связанных с реагированием на бедствия, таким образом, чтобы они отвечали потребностям пострадавших лиц и были доступны для них. Принципы доступности и «универсального дизайна»<sup>64</sup> должны соблюдаться и активно пропагандироваться во всех аспектах и на всех этапах деятельности по уменьшению опасности бедствий и гуманитарной деятельности;

f) пропаганда инклюзивного, предполагающего участие всего общества подхода к осуществлению чрезвычайной и гуманитарной деятельности, в том числе путем поощрения и поддержки тесного сотрудничества и партнерства между различными заинтересованными сторонами, в частности частным сектором и организациями гражданского общества;

g) вовлечение и включение инвалидов, пожилых людей и молодежи, в том числе лиц, находящихся в более уязвимом положении, и их организаций в процессы разработки стратегии и принятия решений и во все этапы чрезвычайной и гуманитарной деятельности, начиная с планирования и заканчивая осуществлением, оценкой и мониторингом;

h) инициирование усилий по содействию интеграции и расширению прав и возможностей уязвимых групп на ранних этапах жизни, в том числе через посредство образования, с помощью учитывающих факторы возраста и инвалидности учебных программ и общинных мероприятий, поскольку связанные с возрастом и инвалидностью стереотипы, социальные нормы, поведение и установки оправдывают и усугубляют существующие различия и неравенство в обращении с инвалидами, пожилыми людьми и молодежью;

i) создание и укрепление потенциала соответствующих учреждений, специалистов и основных заинтересованных сторон, занимающихся

<sup>64</sup> В настоящей записке используется формулировка из статьи 2 Конвенции о правах инвалидов, в которой говорится, что «универсальный дизайн» означает «дизайн предметов, обстановок, программ и услуг, призванный сделать их в максимально возможной степени пригодными к использованию для всех людей без необходимости адаптации или специального дизайна».

деятельностью по уменьшению опасности бедствий, включая затрагиваемые социальные группы, в частности молодежь, инвалидов и пожилых людей, путем удовлетворения их потребностей, а также расширения и поддержки их всестороннего участия и вклада в работу по ликвидации последствий бедствий и оказание гуманитарной помощи, восстановление и осуществление широкомасштабной деятельности в области социально-экономического развития в их общинах и странах;

j) создание и укрепление на национальном и местном уровнях структур и механизмов по уменьшению риска бедствий, позволяющих реагировать на повышенные риски и факторы уязвимости затрагиваемых социальных групп, включая инвалидов, пожилых людей и молодежь, перед лицом насилия, жестокого обращения и эксплуатации в условиях бедствий и гуманитарных ситуаций;

к) проведение и повышение эффективности научно обоснованных исследований, сбора и анализа данных о положении затрагиваемых социальных групп в целях повышения уровня обоснованности и поддержки принятия соответствующих стратегических решений и осуществления мероприятий по предотвращению бедствий и ликвидации их последствий, гуманитарной деятельности и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года для всех.

---