



Всемирная организация
здравоохранения

Европейское региональное бюро

Расширение потенциала информирования о рисках при чрезвычайных ситуациях в Европе посредством пятиэтапного комплекса мер

Доклад о реализации комплекса мер в 2017–2018 гг.



Расширение потенциала информирования о рисках при чрезвычайных ситуациях в Европе посредством пятиэтапного комплекса мер

Доклад о реализации комплекса мер в 2017–2018 гг.



Цель ведения коммуникации ВОЗ заключается в том, чтобы предоставлять информацию, рекомендации и методические указания субъектам принятия решений для создания стимула к деятельности, которая позволит обеспечить охрану здоровья отдельных людей, семей, сообществ и населения стран в целом.

Концепция стратегического ведения коммуникации ВОЗ в интересах эффективной передачи информации, 2017 г.

Аннотация

Экспериментальная апробация предварительной версии пятиэтапного комплекса мер по укреплению потенциала в области информирования о рисках при чрезвычайных ситуациях (ИРЧС) проходила в период с марта 2017 г. по февраль 2018 г. в 13 странах и Косово* благодаря щедрой поддержке Федерального министерства здравоохранения Германии. Туркменистан стал первой страной-участницей проекта, в которой 1 марта 2018 г. был принят национальный план ИРЧС.

Ключевые слова

EMERGENCIES
RISK
COMMUNICATION
DISASTER PLANNING
DISEASE OUTBREAKS
CAPACITY BUILDING

HEALTH PLAN
IMPLEMENTATION
PILOT PROJECTS
EUROPE

Запросы относительно публикаций Европейского регионального бюро ВОЗ следует направлять по адресу:

Publications
WHO Regional Office for Europe
UN City, Marmorvej 51
DK-2100 Copenhagen Ø, Denmark

Кроме того, запросы на документацию, информацию по вопросам здравоохранения или разрешение на цитирование или перевод документов ВОЗ можно заполнить в онлайн-овом режиме на сайте Регионального бюро (<http://www.euro.who.int/PubRequest?language=Russian>).

* Все ссылки на Косово следует толковать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

© Всемирная организация здравоохранения, 2018 г.

Все права защищены. Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения охотно удовлетворяет запросы о разрешении на перепечатку или перевод своих публикаций частично или полностью.

Обозначения, используемые в настоящей публикации, и приводимые в ней материалы не отражают какого бы то ни было мнения Всемирной организации здравоохранения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их органов власти или относительно делимитации их границ. Пунктирные линии на географических картах обозначают приблизительные границы, относительно которых полное согласие пока не достигнуто.

Упоминание тех или иных компаний или продуктов отдельных изготовителей не означает, что Всемирная организация здравоохранения поддерживает или рекомендует их, отдавая им предпочтение по сравнению с другими компаниями или продуктами аналогичного характера, не упомянутыми в тексте. За исключением случаев, когда имеют место ошибки и пропуски, названия патентованных продуктов выделяются начальными прописными буквами.

Всемирная организация здравоохранения приняла все разумные меры предосторожности для проверки информации, содержащейся в настоящей публикации. Тем не менее опубликованные материалы распространяются без какой-либо явно выраженной или подразумеваемой гарантии их правильности. Ответственность за интерпретацию и использование материалов ложится на пользователей. Всемирная организация здравоохранения ни при каких обстоятельствах не несет ответственности за ущерб, связанный с использованием этих материалов. Мнения, выраженные в данной публикации авторами, редакторами или группами экспертов, необязательно отражают решения или официальную политику Всемирной организации здравоохранения.

Содержание

Предисловие.....	iv
Выражение признательности	vii
Краткий обзор.....	viii
Зачем уделять внимание информированию о рисках при чрезвычайных ситуациях?	
Необходимость улучшения мер реагирования в области ИРЧС в Европе.....	1
Создание функциональных систем реагирования в области ИРЧС:	
применение на практике новейших научных разработок в сфере ИРЧС	6
Потенциал информирования о рисках при чрезвычайных ситуациях: краеугольный камень функциональной системы ИРЧС	8
Потенциал информирования о рисках при чрезвычайных ситуациях: применение на всем протяжении чрезвычайной ситуации	9
Разработанный ВОЗ европейский пятиэтапный комплекс мер в области ИРЧС:	
постоянная поддержка помимо обучения	11
Уникальный подход к каждой стране и территории:	
укрепление потенциала, адаптированное к национальным потребностям и системам	15
Применение пятиэтапного комплекса мер в области ИРЧС:	
европейские достижения по состоянию на 2018 г	18
Чему нас научило укрепление потенциала ИРЧС?	
Опыт для применения во всех странах Европы	21
Что дальше?	
Вторая фаза пятиэтапного комплекса мер по укреплению потенциала	24
Список источников.....	26

Предисловие

Происходящие в последнее время чрезвычайные ситуации – вспышки заболеваний, природные катастрофы, конфликты – вне всякого сомнения показали, что информирование о рисках при чрезвычайных ситуациях (ИРЧС) является ключевым элементом цикла чрезвычайной ситуации, охватывающего этапы от предотвращения и обеспечения готовности до ответных мер и восстановления. В таком качестве ИРЧС представляет собой вмешательство в области общественного здравоохранения во всех смыслах этого выражения.

Признание этого факта побудило европейские руководящие органы в сфере здравоохранения обратиться к ВОЗ с призывом разработать инновационные инструменты и подходы для усовершенствования способов информирования о рисках при чрезвычайных ситуациях. ИРЧС расценивается многими как одно из приоритетных направлений укрепления потенциала в рамках осуществления Международных медико-санитарных правил 2005 г. (ММСП).

Откликнувшись на этот призыв, в 2014 г. Европейское региональное бюро ВОЗ начало деятельность по укреплению навыков ИРЧС среди сотрудников, ответственных за информирование и меры реагирования в сфере здравоохранения. К середине 2016 г. обучение прошли представители 30 стран Европы. Но этого было недостаточно. Все более ясно мы осознавали, что каждой стране необходим индивидуальный подход, опирающийся на ее возможности и проблемы. По завершении этапа обучения начался новый процесс: в феврале 2017 г. Программа по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения Европейского регионального бюро ВОЗ приступила к реализации пятиэтапного комплекса мер по укреплению потенциала в области ИРЧС.

Пятиэтапный комплекс мер представляет собой уникальный и устойчивый проект по укреплению потенциала в области ИРЧС, разработанный с учетом странового контекста. Пять его этапов вовлекают страны в поступательный процесс разработки, апробации и утверждения национальных планов ИРЧС в области здравоохранения, а также интеграции этих планов в новые или существующие национальные планы действий по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них в рамках ММСП. Программа по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения отводит ведущую роль странам и их тесному сотрудничеству с соответствующими заинтересованными сторонами в деле защиты здоровья и спасения жизни людей при вспышках заболеваний и чрезвычайных ситуациях в Европе.

Цели Программы заключаются в том, чтобы обеспечить наличие скоординированных структур, систем и планов эффективной коммуникации до, во время и после любых чрезвычайных ситуаций; обеспечить затронутые сообщества адресной информацией, позволяющей повлиять на их поведение, чтобы снизить уровень страданий и смертности; а также сократить период времени, необходимый для установления контроля над чрезвычайной ситуацией.

За первый годичный период с марта 2017 г. по февраль 2017 г. 13 стран и Косово¹ начали применять пятиэтапный комплекс мер по укреплению потенциала в области ИРЧС. Настоящий доклад представляет собой возможность рассказать о трудностях, достижениях и результатах первой фазы осуществления этой инициативы. В течение следующих 24 месяцев мы планируем активизировать эту работу и распространить ее на другие европейские страны.

Я представляю этот доклад с чувством гордости, поскольку он демонстрирует, что при наличии политической воли, адекватного финансирования и новых методов можно добиться многого. Я уверена, что рассказанная нами история вдохновит другие регионы и страны на разработку оперативных, эффективных и поддающихся прогнозированию мер реагирования в области информирования обо всех типах чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения.

Д-р Nedret Emiroglu

Директор Группы по управлению программами

Директор Отдела по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения и инфекционным болезням

Европейское региональное бюро ВОЗ

1 Все ссылки на Косово следует толковать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.



”

Мы можем создать невероятно совершенную систему реагирования на чрезвычайные ситуации, но при отсутствии налаженной коммуникации с населением она окажется бесполезной. Все усилия наших служб реагирования будут затрачены впустую, если мы не включим информирование в состав ответных мер.

Участник семинара (Румыния, ноябрь 2017 г.)

Выражение признательности

Настоящий доклад был подготовлен Европейским региональным бюро ВОЗ. Менеджерами проекта выступили Cristiana Salvi, Cory Couillard и Melinda Frost.

Мы хотели бы поблагодарить директора Группы по управлению программами и Отдела инфекционных болезней и безопасности общественного здоровья д-ра Nedret Emiroglu и координатора Программы по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения Европейского регионального бюро ВОЗ д-ра Dorit Nitzan за неизменную поддержку проекта и веру в возможности тех, кто занимался его реализацией.

Мы также хотели бы выразить признательность страновым представительствам ВОЗ и их сотрудникам за организационную помощь и поддержку пятиэтапного комплекса мер в области ИРЧС до, во время и после проведения семинаров с участием национальных партнеров.

Краткий обзор

Информирование о рисках при чрезвычайных ситуациях (ИРЧС) представляет собой вмешательство в области общественного здравоохранения при вспышках заболеваний и чрезвычайных ситуациях в области общественного здравоохранения и одну из основных возможностей в контексте Международных медико-санитарных правил 2005 г. (ММСП) (1). Последние глобальные чрезвычайные ситуации в области здравоохранения доказали, что эффективное ИРЧС сокращает время, необходимое для установления контроля над чрезвычайной ситуацией, и обеспечивает своевременное получение затронутыми сообществами необходимой им информации. В феврале 2017 г. Европейское региональное бюро ВОЗ создало первый в своем роде пятиэтапный комплекс мер по укреплению потенциала в области ИРЧС и приступило к его реализации.

Основой для этого комплекса послужили предыдущие этапы обучения в области ИРЧС, проводившиеся в Регионе начиная с 2014 г. Этот подход сочетает в себе постоянное техническое руководство и использование собственного потенциала принимающей страны и учитывает возможности страны и ее структуру ИРЧС. Всеобъемлющий комплекс мер включает в себя инструменты для многосекторального обучения, картирования и укрепления потенциала, апробации и утверждения плана ИРЧС. Его результат представляет собой план ИРЧС, созданный национальными службами реагирования в области коммуникации для самих себя и адаптированный к страновой системе реагирования на чрезвычайные ситуации. Пятиэтапный

ИРЧС должна быть отведена специальная стратегическая роль в рамках глобальных и национальных групп по управлению обеспечением готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них.

Рекомендация из Руководства ВОЗ по политике и практике ИРЧС (2)

Планирование в области ИРЧС должно осуществляться заблаговременно и являться непрерывным процессом, ориентированным на обеспечение и готовности, и реагирования. Планирование должно осуществляться в соответствии с потребностями заинтересованных сторон, при их участии и с учетом конкретных условий, а также предусматривать обратную связь с затронутыми группами населения.

Рекомендация из Руководства ВОЗ по политике и практике ИРЧС (2)

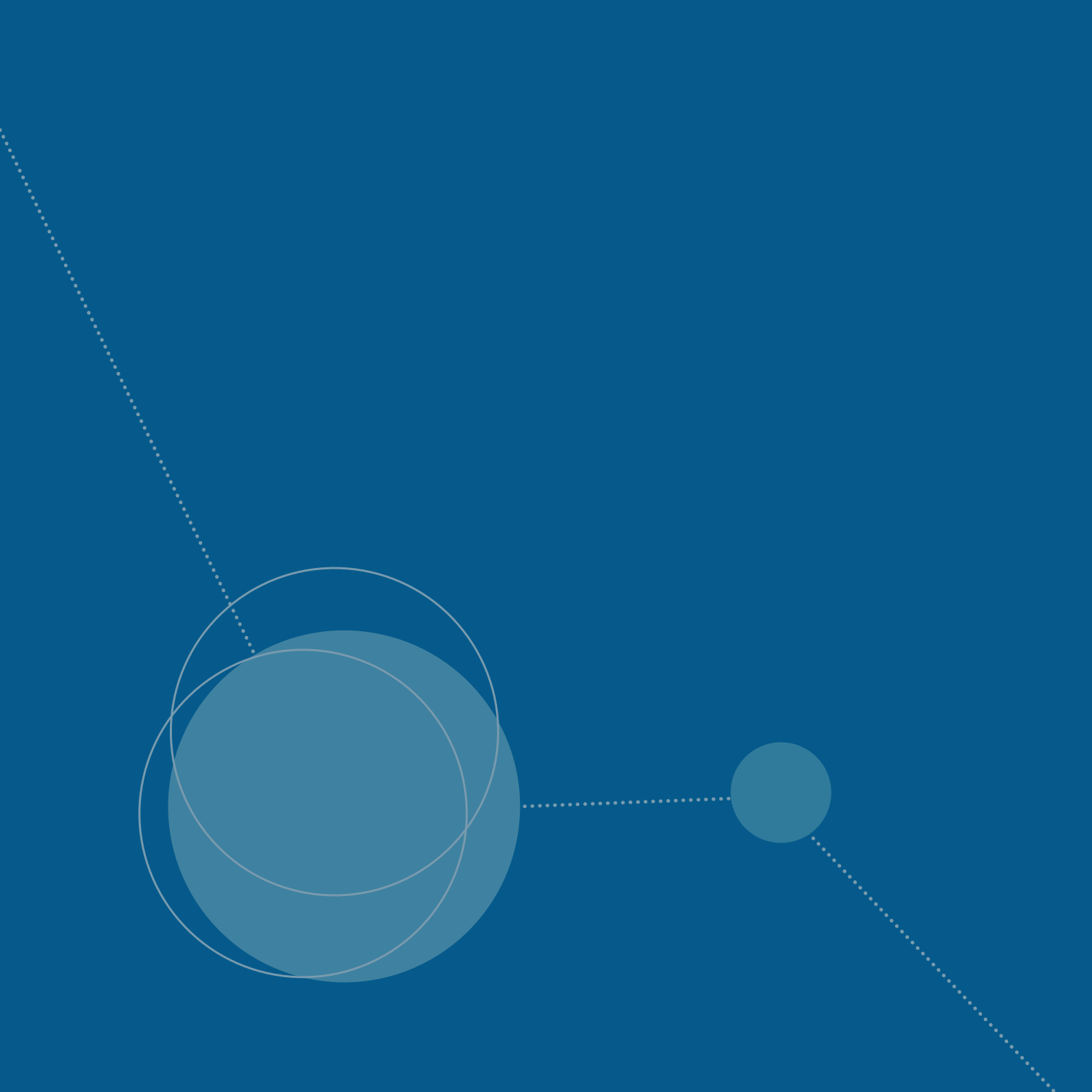
комплекс мер выстроен таким образом, чтобы поддерживать разработку или укрепление мер реагирования в области ИРЧС в рамках ММСП и в соответствии с национальными подходами и обязательствами.

В 2017 г. и начале 2018 г. комплекс прошел экспериментальную апробацию в 13 странах и Косово², а в 2018–2019 гг. будет распространен на новые страны. Страны и территории используют этот комплекс мер в соответствии со своими возможностями ИРЧС. На протяжении пяти этапов участники семинара учатся: i) налаживать взаимодействие между партнерами по процессу реагирования для обеспечения понимания условий эффективности ИРЧС; ii) выявлять общие возможности; iii) разрабатывать план взаимозависимого реагирования национальных, региональных и местных партнеров; iv) отрабатывать план на практике посредством имитационных учений; v) утверждать план реализации ИРЧС.

Этот метод позволил в значительной степени укрепить потенциал ИРЧС в пилотных странах и на территориях, которые будут служить примерами при дальнейшем наращивании регионального потенциала ВОЗ в области ИРЧС. Выявленные в пилотных странах и на пилотных территориях направления для потенциального улучшения ИРЧС включают в себя координацию между службами реагирования, обеспечение устойчивости кадровых и финансовых ресурсов и активизацию вовлечения сообществ. Возможности для улучшения ИРЧС заключаются в создании или обновлении нормативных документов и оптимизации использования существующих систем и возможностей (3).

В настоящем докладе представлен обзор проекта, начальный этап его реализации, усвоенные уроки и планы на будущее. Полученный опыт систематически использовался для оптимизации комплекса мер с целью улучшения его странового применения и получения более эффективных итоговых результатов. Он также применялся для выявления недочетов и инновационных, более прогрессивных подходов к ИРЧС в противовес менее эффективным и более дорогостоящим методам. Читатели доклада смогут обнаружить аналогичные проблемы в своих странах или на своих территориях и найдут в докладе способы их решения при помощи данного комплекса мер.

2 Все ссылки на Косово следует толковать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.



Зачем уделять внимание информированию о рисках при чрезвычайных ситуациях?

Необходимость улучшения мер реагирования в области ИРЧС в Европе

Различные чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения имеют между собой мало общего, что вызывает сложности с интеграцией вынесенных уроков в планы на случай следующего происшествия. Одним из постоянных факторов во время любого кризиса остается информирование, которое всегда влияет на меры реагирования и исход чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения. Несмотря на то что коммуникация входит в состав мер реагирования почти в каждом плане готовности к чрезвычайным ситуациям, на практике она зачастую остается на бумаге: этапы действий, функции, обязанности или результаты в этой области не определяются. В отсутствие подробных и выполнимых планов в стране невозможно обеспечить принятие эффективных мер реагирования в области информирования во время чрезвычайной ситуации.

В отличие от других мер в области общественного здравоохранения, количественная оценка ИРЧС сопряжена с трудностями. В то время как ученые способны определить источник вспышки заболевания с помощью эпидемиологических исследований и лабораторных анализов, выявить источник дезинформации и вычислить его воздействие на принятие решений отдельными людьми и окончательный вред для их здоровья гораздо сложнее. Причины и последствия непонимания во время чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения невозможно определить без систематического и адаптированного к отдельным странам подхода к ИРЧС.

Из каждой чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения можно вынести уроки, которые обычно включают в себя сферу коммуникации. Действенная система ИРЧС должна реализовать следующие принципы:

- гласность и раннее оповещение;
- координация взаимодействия с населением;
- умение слушать и вести двустороннюю коммуникацию;
- эффективные каналы коммуникации и агенты влияния, пользующиеся доверием.

При поддержке со стороны системы реагирования на чрезвычайные ситуации, наличии обученных сотрудников, четко определенных функций и применимых на практике методик эти принципы служат прочным фундаментом системы информирования о рисках *(4)*.

Тем не менее каждая страна сталкивается с собственными проблемами и имеет различную динамику сплоченности и доверия между группами, затронутыми чрезвычайными ситуациями, и теми, кто информирует их во время таких ситуаций, – управлениями общественного здравоохранения, медицинскими работниками, службами реагирования, СМИ, местными сообществами, политическими и религиозными лидерами и многими другими.

Несмотря на то что информирование о рисках является жизненно важным направлением деятельности, проходящим красной нитью сквозь этапы предотвращения, подготовки, реагирования и восстановления после чрезвычайной ситуации, количество крупномасштабных инициатив по укреплению национального потенциала в этой области остается очень небольшим. После этапа обучения в 2014–2016 гг., в ходе которого более 150 участников из 30 стран Европейского региона проанализировали уроки, извлеченные из вспышек болезней, вызванных вирусами Эбола и Зика, в европейских странах вырос спрос на укрепление потенциала ИРЧС. В связи с этим Европейское региональное бюро ВОЗ изменило сферу охвата проекта – теперь это не просто обучение, а устойчивый, адаптированный к страновому контексту комплекс мер по укреплению потенциала.



”

Мы можем обладать теоретическими знаниями и подготовленными процедурами, но на самом деле мы не готовы. Институционализация и разделение компетенций в области коммуникации, которым вы научили нас, оказались действительно полезными.

Участник семинара по ИРЧС (Словакия, ноябрь 2017 г.)



”

Хорошо мы информируем население или плохо, тот реализуем план или другой, люди – это главное. Только узнав друг друга лучше, мы можем усовершенствовать процесс коммуникации. Благодаря взаимоотношениям, построенным с помощью этого семинара, мы улучшим свои результаты.

Участник семинара по ИРЧС
(Босния и Герцеговина, январь 2018 г.)

Создание функциональных систем реагирования в области ИРЧС: применение на практике новейших научных разработок в сфере ИРЧС

Специалистам-практикам в области ИРЧС еще только предстоит определить характеристики действенной системы ИРЧС и способы измерения ее эффективности. Неудачу информирования в ходе чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения невозможно скрыть, в то время как успешные меры реагирования в области коммуникации остаются практически незаметными. Мы не можем сосчитать ни количество умерших из-за недостаточно эффективной коммуникации, ни количество спасенных благодаря безупречному информированию; тем не менее практически в каждой стране можно найти тот определяющий момент, когда ошибки коммуникации приводили к плачевным результатам в отношении общественного здоровья и заставляли руководителей обращаться за руководством и планами в области ИРЧС.

Полностью функциональную систему ИРЧС можно описать, но в действительности таких систем не существует или существует крайне мало. Общие темы и подходы возникают тогда, когда применяются проверенные принципы из практики ИРЧС и эффективные модели укрепления потенциала. Европейский пятиэтапный комплекс мер по укреплению потенциала основан на четырех основных возможностях ИРЧС, отражающих как общепринятые принципы ИРЧС, так и недавние выводы [2].

Для завоевания доверия вмешательства в области информирования о рисках должны быть связаны с функционирующими и доступными службами, быть прозрачными, своевременными, простыми для понимания, признавать наличие неопределенности, быть ориентированными на затронутые группы населения, нацеленными на самоэффективность и распространяться с использованием различных платформ, методов и каналов.

Рекомендация из Руководства ВОЗ по политике и практике ИРЧС [2]

Выявлять лиц, пользующихся доверием сообщества, и выстраивать с ними взаимоотношения. Привлекать их к процессу принятия решений, с тем чтобы вмешательства осуществлялись совместно, с учетом конкретных условий, а информирование проводилось с участием местных сообществ.

Рекомендация из Руководства ВОЗ по политике и практике ИРЧС [2]

Потенциал информирования о рисках при чрезвычайных ситуациях: краеугольный камень функциональной системы ИРЧС

■ Гласность и раннее оповещение


Сохранение доверия населения при чрезвычайной ситуации требует постоянной гласности действий, в том числе своевременного предоставления полной информации о реальных и потенциальных рисках и мерах реагирования. Первое объявление о ситуации должно содержать описание риска и ответы на возможные вопросы населения. Если в ходе вспышки появляется новая информация, ее необходимо сразу доносить до населения. Следует обеспечить максимальную открытость коммуникации и распространять информацию обо всех известных и неизвестных фактах, связанных с инцидентом. Чем выше уровень гласности, тем выше будет доверие населения к службам по реагированию и больше уровень готовности следовать рекомендациям.

Этот элемент может включать в себя: утверждение политики ИРЧС и процедур по поддержке гласности и раннего оповещения, призванных привлекать должное внимание к задачам ИРЧС в ходе заседаний на уровне руководства и обеспечивать обучение по тематике ИРЧС для ключевого персонала.

■ Координация взаимодействия с населением

Активное взаимодействие с населением, внутренняя коммуникация и координация действий с партнерами до, во время и после чрезвычайной ситуации – важнейшие инструменты для обеспечения эффективного, последовательного и вызывающего доверие информирования о рисках, позволяющего донести необходимую информацию и ответить на возникающие у людей вопросы. Если этого удалось добиться, то это означает, что средства информирования используются эффективно, объем противоречивой информации сводится к минимуму, а охват мерами реагирования и оказываемое ими влияние повышаются.

Этот элемент может включать в себя: определение и подготовку уполномоченных представителей, выступающих с заявлениями по ИРЧС; назначение и обучение группы по ИРЧС для поддержки таких представителей; разработку программы и процедур координации действий по ИРЧС и опубликование информации, согласованной с ключевыми партнерами и ведомствами на уровне правительства.



■ **Умение слушать и вести двустороннюю коммуникацию**

Крайне необходимо обеспечить вовлечение местных сообществ. Сообщества должны находиться в центре любых мер реагирования при чрезвычайных ситуациях в здравоохранении. Службы реагирования должны хорошо знать свою целевую аудиторию и то, как она воспринимает угрожающий ей риск и какими будут ее убеждения и действия. Без этих знаний службы не смогут повлиять на решения и изменить поведение людей в целях защиты их здоровья, что усугубит социальную и экономическую дестабилизацию.

Этот элемент может включать в себя: системы и ресурсы, предназначенные для регулярного (не реже чем раз в день) мониторинга основных СМИ и социальных сетей; системы для получения обратной связи и изучения слухов, распространяемых среди незащищенных групп населения (например, путем проведения формативных исследований); система, с помощью которой специалисты по ИРЧС смогут изучить обратную связь и принять ответные меры.

■ **Эффективные каналы коммуникации и ключевые агенты влияния**

После определения целевой аудитории важно выбрать надлежащие каналы коммуникации для ее информирования. Выбор наиболее эффективных каналов определяется местным контекстом и спецификой целевой аудитории. Как правило, наиболее эффективными будут те каналы, которыми уже пользуется целевая аудитория. Это могут быть традиционные СМИ, Интернет, социальные сети, горячие линии, СМС-оповещение и др. Важную роль в распространении информации играют агенты влияния – т. е. пользующиеся доверием лидеры общественного мнения, которые зачастую сами являются частью местного сообщества.

Этот элемент может включать в себя: специалистов по ИРЧС, обладающих навыками и возможностями для анализа доступности каналов коммуникации и выбора тех из них, которые используются целевой аудиторией; эффективные партнерские отношения с заинтересованными лицами и агентами влияния в местном сообществе в целом.

Потенциал информирования о рисках при чрезвычайных ситуациях: применение на всем протяжении чрезвычайной ситуации

В европейской пятиэтапной программе ВОЗ потенциал ИРЧС применяется на всем протяжении чрезвычайной ситуации, благодаря чему страны наглядно видят непрерывный процесс коммуникации в течение всего периода применения ответных мер. По мере необходимости они коммуницируют с затронутыми группами населения, предоставляя им информацию, позволяющую принимать решения в отношении себя и своих семей, посредством каналов, которыми эти группы пользуются регулярно и которым доверяют, на языке, который они понимают, и с помощью указаний, которые они могут выполнить.

■ Этап подготовки

Этот этап представляет собой непрерывающуюся работу и требует масштабного планирования и координационных мер, предусматривающих проведение регулярных оценок и учебных мероприятий. На этом этапе могут прогнозироваться потребности и сложности, связанные с каждым видом чрезвычайной ситуации, и подготавливаться предварительные материалы.

■ Этап первоначального реагирования

Первые 3–5 дней чрезвычайной ситуации обычно характеризуются обстановкой страха и смятения. Широкая общественность нуждается в предоставлении своевременной и точной информации о ситуации, о мерах, которые принимаются для ее урегулирования, и в рекомендациях по защите собственного здоровья и здоровья своих близких. В условиях дефицита информации о чрезвычайной ситуации и поступления из различных источников несогласованных или противоречивых сведений этот этап может быть особенно сложным. Одной из важнейших функций ИРЧС является эффективное управление ситуациями неопределенности.

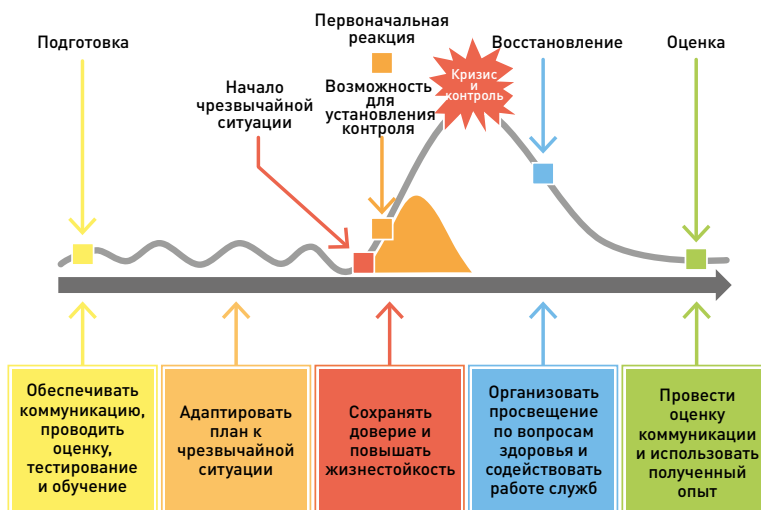
■ **Этап реагирования и установления контроля**

В процессе реагирования необходимо осознавать и учитывать страхи и опасения людей, а также внимательно относиться к любым слухам и дезинформации и принимать меры для их опровержения. Любой слух может очень быстро распространяться среди групп населения, которые действительно не вполне понимают суть и масштаб угрозы и нуждаются в защите. Вот почему для поддержания доверия и улучшения показателей здоровья чрезвычайно важно обеспечивать эффективную двустороннюю коммуникацию с учетом особенностей восприятия и опасений населения.

■ **Этапы восстановления и оценки**

Этапы восстановления и оценки при принятии ответных мер чрезвычайно важны, хотя их значимость часто недооценивают. Информирование о рисках должно оцениваться как во время чрезвычайной ситуации, так и после ее завершения, так как это важно для понимания достигнутых результатов и коррекции принимаемых мер в случае необходимости.

Собранные данные могут регулярно использоваться в целях актуализации стратегий, планов, информационных сообщений и материалов по информированию о рисках. Особое внимание следует уделять анализу таких аспектов, как гласность, раннее оповещение, координация взаимодействия с населением, умение слушать и вести двустороннюю коммуникацию, а также выбор эффективных каналов и агентов влияния.



Разработанный ВОЗ европейский пятиэтапный комплекс мер в области ИРЧС: постоянная поддержка помимо обучения

Пятиэтапный комплекс мер в области ИРЧС был разработан в целях укрепления потенциала государств и территорий, входящих в Европейский регион, – от базовых принципов, практических решений и применения методов до комплексной апробации и утверждения разработанных и согласованных на страновом уровне планов действия на случай любых чрезвычайных ситуаций. Государства-члены выполняют пять этапов комплекса в различной степени в зависимости от своих возможностей и опыта в области ИРЧС. Большинство из них начинают с обучения в области ИРЧС, чтобы все участники ликвидации чрезвычайной ситуации пользовались одними и теми же терминами и понятиями в сфере ИРЧС. Обучение часто сочетается с мероприятиями по укреплению потенциала и разработке планов.

1. Учебные мероприятия по ИРЧС

Учебные курсы по ИРЧС разрабатываются с учетом потребностей и недоработок в национальных планах и документах в сфере ИРЧС. Для того чтобы участники могли изучить и освоить методы эффективной коммуникации при чрезвычайных ситуациях в здравоохранении, проводятся лекции, учебные мероприятия по отработке навыков и занятия по изучению примеров, даются рекомендации по работе со СМИ. Целевой аудиторией этих учебных курсов являются министерства здравоохранения и другие государственные партнеры по процессу реагирования, такие как министерства чрезвычайных ситуаций, сельского хозяйства, туризма и торговли, а также организации гражданского общества и системы Организации Объединенных Наций. Во время интерактивных занятий участники применяют принципы и методы ИРЧС к угрозам общественному здоровью, выбранным самой страной, и тем самым учатся на реальных ситуациях, требующих первоочередного внимания. Специалисты по охране общественного здоровья и реагированию в чрезвычайных ситуациях отрабатывают практические навыки ИРЧС совместно со специалистами по коммуникации, благодаря чему начинают по-новому оценивать функции друг друга во время чрезвычайных ситуаций.



Этот семинар стал для меня настоящим откровением. Я поставил себя на место нашего спикера и понял, насколько это трудная работа.

Участник семинара по ИРЧС (Словакия, ноябрь 2017 г.)

2. Картирование потенциала в ИРЧС

Метод картирования потенциала в области ИРЧС используется для выявления потребностей и недоработок и последующего укрепления механизмов ИРЧС внутри страны. Цель миссии по картированию потенциала состоит в изучении областей ИРЧС, требующих реагирования в приоритетном порядке, для их включения в план по ИРЧС и в национальную дорожную карту мероприятий по укреплению потенциала в области ИРЧС. С помощью этого процесса государства-члены также выявляют возможности в области коммуникации, которые могут быть включены в более широкую систему ответных мер по информированию во время чрезвычайных ситуаций. Участники обычно обнаруживают неизвестные им до того момента ресурсы, такие как горячие линии, обучение работе со СМИ, добровольное участие профессионалов в вовлечении местных сообществ, анализ СМИ и создание информационных центров в рамках оперативных центров по чрезвычайной ситуации.

3. Разработка плана ИРЧС

Европейское региональное бюро ВОЗ подготовило шаблон плана ИРЧС в целях облегчения создания национального плана ИРЧС при различных чрезвычайных ситуациях. Региональное бюро также оказывает странам и территориям помощь в адаптации и интеграции плана по ИРЧС в национальные планы готовности и реагирования при чрезвычайных ситуациях в зависимости от их структур государственного управления. Шаблон включает в себя стандартные последовательные меры коммуникации для каждого из пяти этапов реагирования на чрезвычайную ситуацию – подготовки, первоначального реагирования, кризисного реагирования и установления контроля, восстановления и оценки. Внутри каждого этапа эти меры описаны для каждой из четырех ключевых возможностей. Страны и территории используют этот шаблон в качестве общего руководства, но им предлагается адаптировать его к собственной ситуации.



Я считаю, что разработка проекта плана информирования – обязательное мероприятие, и рад, что мы провели его на этом семинаре.

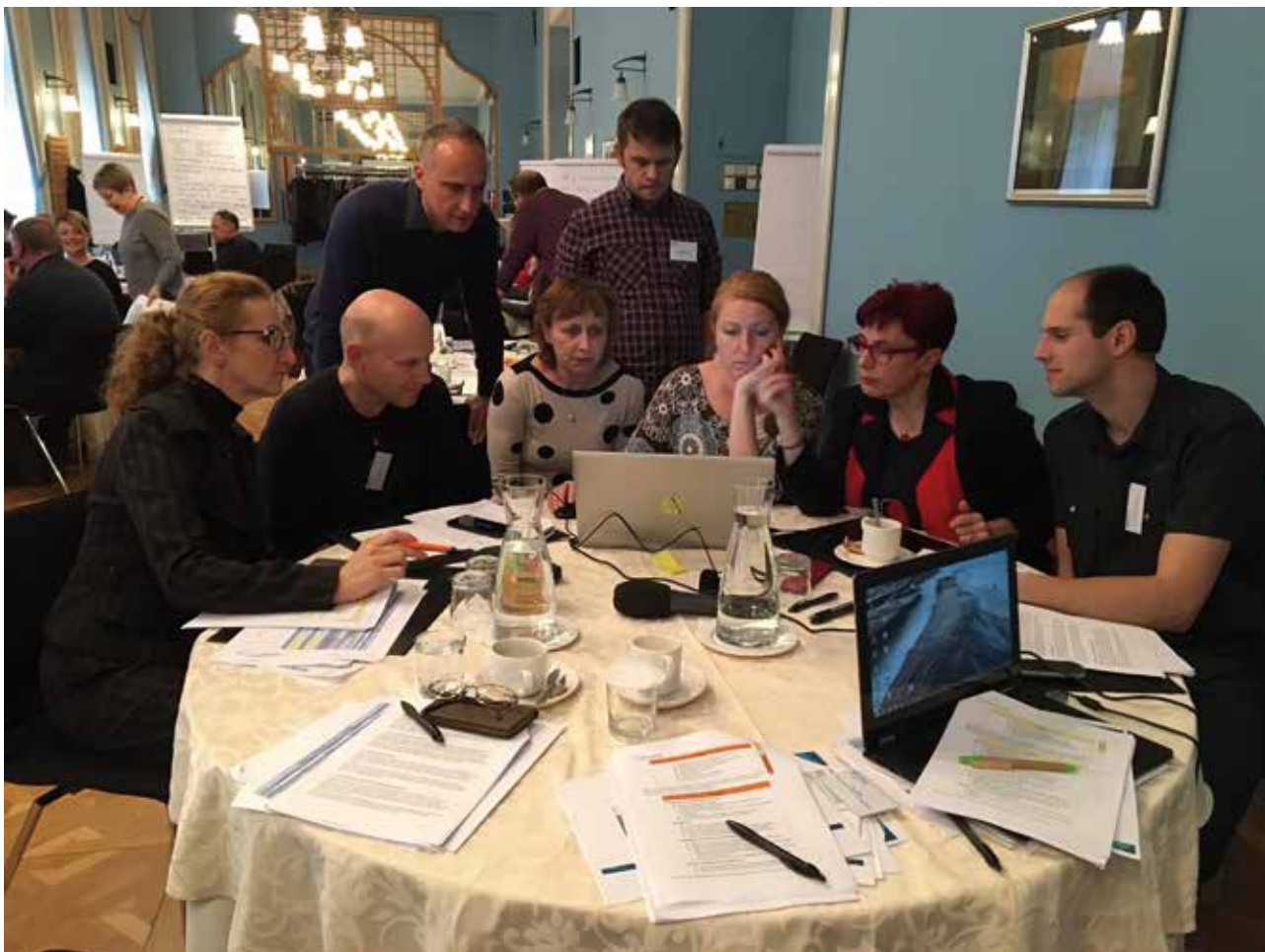
Участник семинара по ИРЧС (Румыния, октябрь 2017 г.)

4. Апробация плана ИРЧС

Европейское региональное бюро ВОЗ оказывает поддержку в апробации плана по ИРЧС путем многосекторального моделирования и кабинетных учений по следующим направлениям: чрезвычайные ситуации в здравоохранении – вспышки заболеваний (в т. ч. пандемического гриппа), природные катастрофы, гуманитарные и экологические кризисы. Имитационные учения предназначены для проверки потенциала ИРЧС в области гласности и оповещения о реальных или потенциальных рисках, координации и взаимодействия с населением, умения слушать и двусторонней коммуникации, а также выбора эффективных каналов и пользующихся доверием агентов влияния. Имитационные учения могут проводиться совместно с общенациональными учениями по реагированию на чрезвычайные ситуации в целях проверки другого потенциала реагирования или же в качестве учений по информированию.

5. Утверждение плана ИРЧС

По итогам учений Европейское региональное бюро ВОЗ предоставляет рекомендации по доработке национального плана по ИРЧС и содействует его интеграции в национальные планы готовности и реагирования при чрезвычайных ситуациях. Кроме того, оно поддерживает подготовку и внедрение дорожной карты мероприятий по укреплению потенциала на основе выявленных приоритетов. Дорожная карта может включать в себя дополнительные учебные курсы и семинары по для различной аудитории, а также интеграцию ИРЧС в качестве элемента мероприятий по укреплению технического потенциала и полевых учений.



”

Главное – доверие! У нас есть много знаний, которыми мы можем поделиться, но нам необходимо доверять друг другу и координировать процесс общения. В конечном итоге все сводится к общению.

Участник семинара по ИРЧС (Словения, ноябрь 2017 г.)

Уникальный подход к каждой стране и территории: укрепление потенциала, адаптированное к национальным потребностям и системам

Чрезвычайные ситуации всегда начинаются с локальных событий, ликвидацией которых редко занимается один лишь сектор здравоохранения. В том случае, когда в реагировании на ситуацию участвуют много организаций, некоторые их сообщения могут быть несогласованными или, что еще хуже, противоречивыми. Несогласованная информация, исходящая от министерств здравоохранения, организаций, оказывающих первую помощь, национальных ведомств, медицинских работников и других специалистов, может породить слухи и в конечном итоге привести к недоверию в адрес служб реагирования. Пятиэтапный комплекс мер по укреплению потенциала в области ИРЧС состоит из нескольких проверенных подходов, обеспечивающих синхронизированный и единообразный процесс коммуникации.

Целью этого комплекса мер является обеспечение систематического укрепления потенциала ИРЧС посредством включения в него структур и систем коммуникации, а также функций, навыков и инструментов работы сотрудников (4). Охватывая различные аспекты системы реагирования в области коммуникации, эта модель обеспечивает разработку и утверждение всеобъемлющего национального плана ИРЧС, который содержит четко определенные функции, координированные между собой системы и практические методы работы. Совместная работа служб реагирования в области коммуникации, направленная на предоставление затронутым группам населения гласной, своевременной, понятной, доступной и служащей руководством к действию информации, позволит защитить здоровье отдельных людей, семей, сообществ и стран.

**Создание и развитие
учрежденческих сетей,
преодолевающих
географические,
дисциплинарные
и, при необходимости,
государственные
границы.**

Рекомендация из Руководства
ВОЗ по политике и практике
ИРЧС (2)

Многосекторальное участие: выявление и сочетание возможностей в сфере коммуникации

Привлечение к первому этапу обучения ИРЧС партнеров по процессу реагирования из различных секторов гарантирует, что в дальнейшем они будут «разговаривать на одном языке». Сравнительное картирование потенциала в области коммуникации, которым располагают службы экстренного реагирования и сектор здравоохранения, а также привлечение всех участников процесса реагирования к разработке, апробации и утверждению плана ИРЧС обеспечивает более эффективные меры реагирования в области коммуникации во время чрезвычайных ситуаций. При реализации каждого из пяти этапов с участием широкого круга партнеров между участниками формируются связи и возникает согласие в отношении совместного использования возможностей, что приводит к усилению воздействия их сообщений на широкую аудиторию.

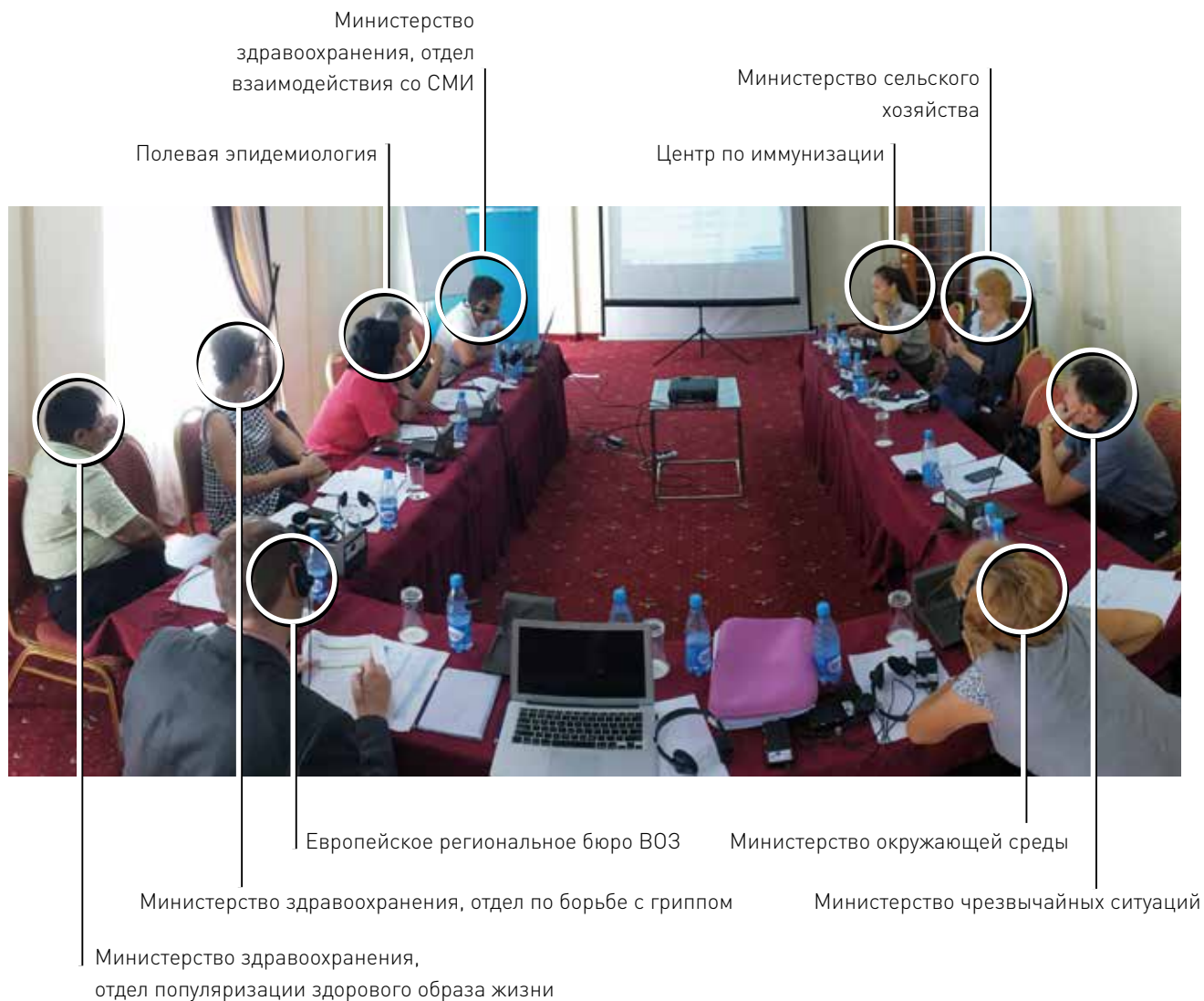
Планы на случай любых чрезвычайных ситуаций: практическое применение принципов к угрозам национального масштаба

Службы реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения зачастую организованы согласно отдельным направлениям и угрозам, а многие планы информирования ориентированы на конкретные угрозы. Подобная система может привести к ухудшению результатов, поскольку многие партнеры и организации, задействованные в процессе реагирования, могут быть незнакомы с этими конкретными планами или неспособны осуществлять их. Чтобы избежать создания планов реагирования в области коммуникации, которые будет невозможно осуществить на практике во время реальной чрезвычайной ситуации, метод укрепления потенциала ИРЧС позволяет составлять планы на случай любых чрезвычайных ситуаций, охватывающие вспышки заболеваний, природные катастрофы, гуманитарные и экологические кризисы в соответствии с требованиями ММСП (2005 г.). В целях демонстрации участникам возможности использования планов на случай любых чрезвычайных ситуаций для реагирования на большое количество угроз общественному здоровью, выявленных на национальном уровне, в учебных курсах ИРЧС принципы и методы применяются к угрозам, отнесенным странами или территориями к категории приоритетных..

Обеспечение применимости плана ИРЧС в стране: создание и апробация рабочего документа

Целью пятиэтапного комплекса мер в области ИРЧС является утверждение согласованных, адаптированных, апробированных планов ИРЧС, являющихся частью национальных планов и систем реагирования на чрезвычайные ситуации. Это непростая задача, поскольку на каждом этапе необходимо согласие между различными секторами и проведение имитационных учений для апробации различных возможностей реагирования в области коммуникации на всем протяжении чрезвычайной ситуации. Тем не менее с каждым этапом план ИРЧС становится все более эффективным и полезным рабочим документом, с которым знакомы и в соответствии с которым могут действовать все партнеры по реагированию в области коммуникации.

СЕМИНАР ПО РАЗРАБОТКЕ ПЛАНА
Бишкек, Кыргызстан, сентябрь 2017 г.



Применение пятиэтапного комплекса мер в области ИРЧС: европейские достижения по состоянию на 2018 г.

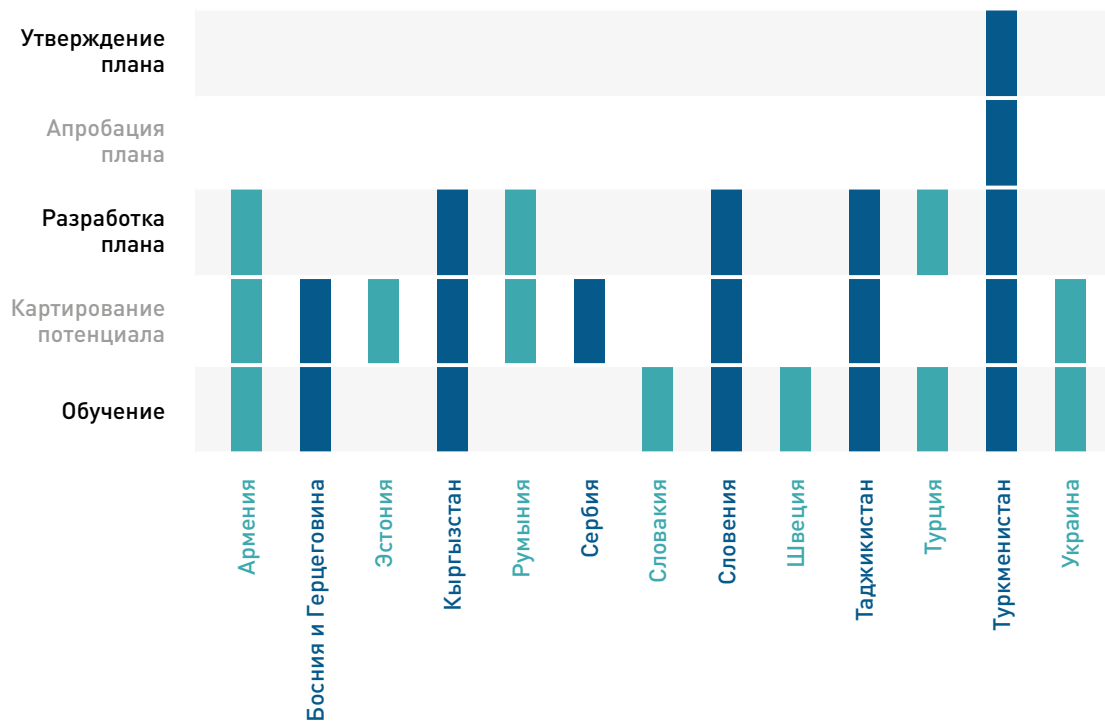
Обучение ИРЧС в Европе началось в 2014 г. и было активизировано в 2017 – начале 2018 г. благодаря финансовой поддержке Германии. Таким образом программа сумела удовлетворить потребности 13 стран и Косово³. Ее общие итоги таковы:

- проведено 10 многосекторальных учебных мероприятий;
- завершено 10 миссий по картированию потенциала;
- разработаны проекты нескольких планов ИРЧС;
- один план ИРЧС был апробирован в ходе имитационных учений в Туркменистане.

Туркменистан стал первой страной-участницей программы, в которой 1 марта 2018 г. был принят национальный план ИРЧС.

³ Все ссылки на Косово следует толковать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

Осуществление пятиэтапного комплекса мер по укреплению потенциала в области ИРЧС в странах-участницах программы



* В Косово проводилось картирование потенциала в области ИРЧС⁴.

⁴ Все ссылки на Косово следует толковать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

Чему нас научило укрепление потенциала ИРЧС? Опыт для применения во всех странах Европы

Пятиэтапный комплекс мер по укреплению потенциала в области ИРЧС вызвал значительный интерес в Европейском регионе: многие страны признают, что им необходимо укрепить свой потенциал и возможности в области готовности к чрезвычайным ситуациям. Этот комплекс будет адаптирован с целью учета и решения перечисленных ниже проблем, указанных странами в качестве приоритетных [3, 5].

1. В большинстве министерств здравоохранения нет отдельных кадровых и финансовых ресурсов в сфере ИРЧС.
-

Как правило, ИРЧС не относится к приоритетным направлениям с точки зрения подготовки и финансирования. Присоединение многих стран Европейского региона к пятиэтапному комплексу мер свидетельствует о росте интереса и укреплению обязательств в этой сфере. Документальные свидетельства эффективности ИРЧС в области общественного здравоохранения и цены бездействия или неудачных действий предоставят разработчикам политики аргументы в пользу постоянных инвестиций в ресурсы ИРЧС.

2. Сектор здравоохранения возглавляет меры реагирования на вспышки заболеваний, но при этом является частью более широких межсекторальных ответных мер в связи с другими угрозами.
-

Необходимо принимать этот фактор во внимание при подготовке плана и определении функций и обязанностей, чтобы использовать сравнительные преимущества различных служб реагирования, национальных структур и систем. Важно, чтобы в объединенном многосекторальном комитете по коммуникации в период чрезвычайных ситуаций сектор здравоохранения был бы представлен координатором по коммуникации, который будет предпринимать заблаговременные действия при чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения.

3. Необходимо укреплять координацию между различными секторами.

Несмотря на то, что сектор здравоохранения может руководить мерами реагирования, особенно при вспышках заболеваний, управления здравоохранения вряд ли способны в одиночку управлять всем процессом реагирования на чрезвычайные ситуации. Для обеспечения эффективных ответных мер в области коммуникации им необходимы каналы и ресурсы партнеров из других секторов, организаций гражданского общества, медицинских работников, СМИ и агентов влияния. Партнеры и механизмы координации должны быть выявлены до начала любой чрезвычайной ситуации и активизированы в ответ на конкретную угрозу.

4. Многие страны и территории создают официальные системы управления инцидентами

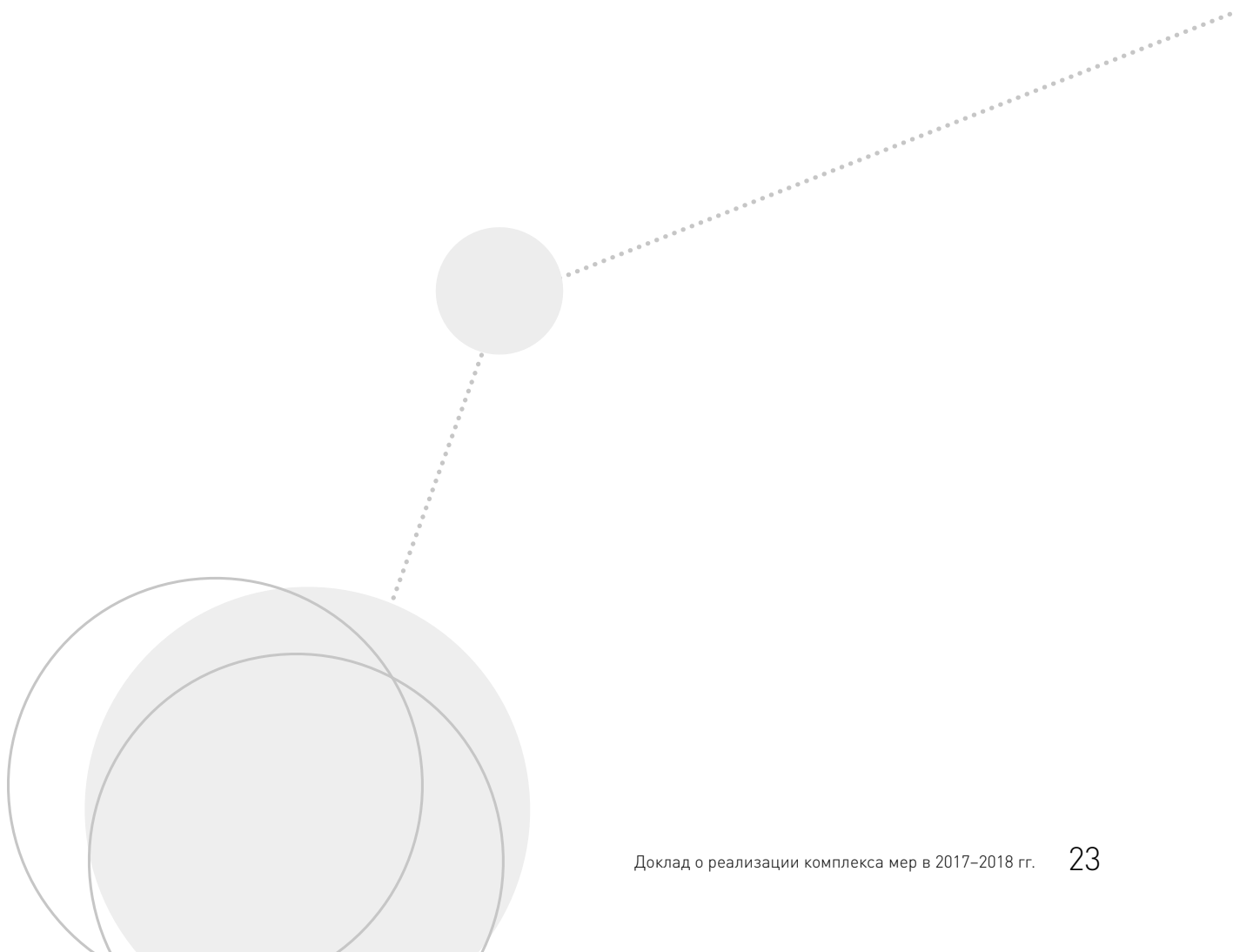
Система управления инцидентами представляет собой официальный стандартизованный механизм, управляющий мерами реагирования при чрезвычайных ситуациях. Обычно он создается в рамках отдельного министерства – например, министерства внутренних дел, чрезвычайных ситуаций или гражданской обороны. Поскольку координаторы по коммуникации в чрезвычайных ситуациях из других секторов могут не иметь опыта в области ИРЧС, реализация плана ИРЧС должна быть включена в систему управления инцидентами.

5. Во многих странах и на территориях недостаточно развиты такие направления, как вовлечение сообщества, умение слушать, апробация сообщений и управление слухами.

Во многих странах и на территориях ИРЧС в основном сосредоточено на коммуникации со СМИ и дополнено интернетом и социальными сетями. Другие каналы и агенты влияния, особенно пользующиеся уважением и доверием сообщества (включая медицинских работников), задействуются реже. Помимо этого, сообщения зачастую выпускаются с запозданием, не отвечают особенностям восприятия целевых групп и не проходят апробацию. Включение этих компонентов в учебные программы по социологии позволит укрепить коммуникационный потенциал стран и территорий.

6. Для удовлетворения потребностей и учета ситуации каждой страны и территории пятиэтапные мероприятия в области ИРЧС должны постоянно адаптироваться.
-

Координаторам ИРЧС необходим определенный багаж профессиональных знаний, а комплекс мер требует дальнейшей доработки, которая обеспечит его практическую применимость и полезность для других стран, территорий и организаций.



Что дальше? Вторая фаза пятиэтапного комплекса мер по укреплению потенциала

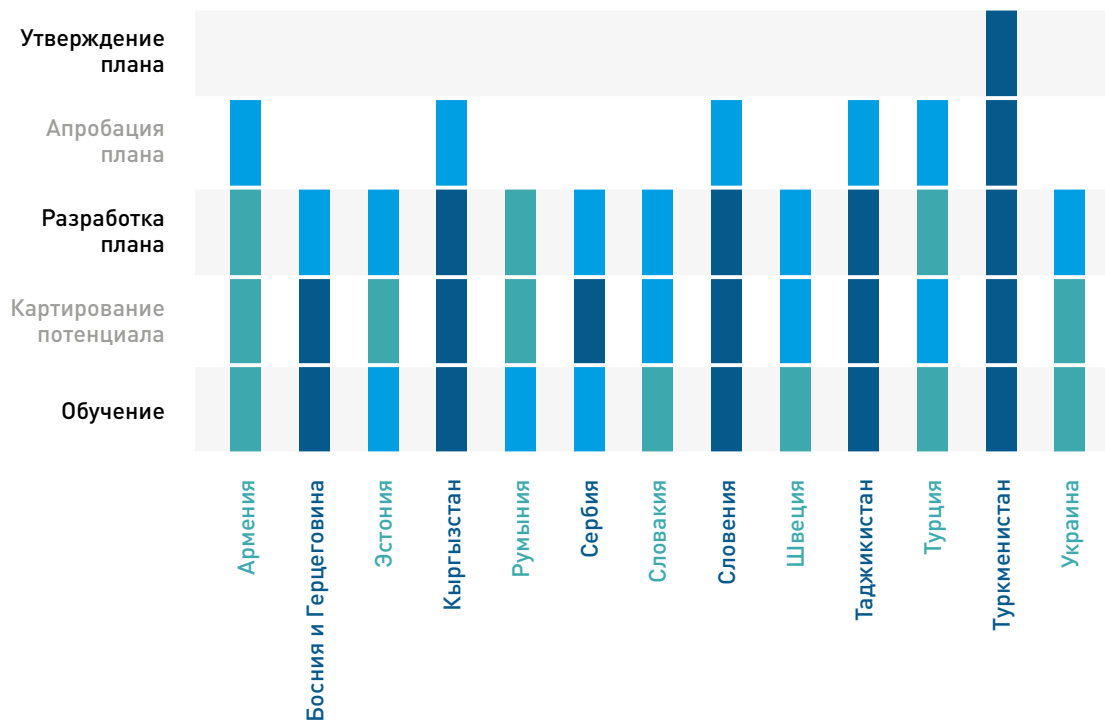
В ответ на запросы государств-членов в рамках проекта по укреплению потенциала в области ИРЧС в странах продолжится применение всего пятиэтапного комплекса мер в области ИРЧС в качестве первоочередной задачи. Кроме того, его идеи и практика будут внедряться в других регионах, желающих усилить национальный потенциал реагирования в области ИРЧС.

Выявлен ряд возможностей для создания прочных и объединенных систем ИРЧС:

- обновление или создание законов о принятии планов ИРЧС;
- обучение ИРЧС сотрудников, занимающихся охраной здоровья, и изменение их задач;
- создание взаимосвязей между секторами здравоохранения и чрезвычайных ситуаций для обеспечения координации;
- обеспечение координации плана ИРЧС с существующими или создаваемыми структурами по чрезвычайным ситуациям;
- использование опыта гражданского общества и международных партнеров в области вовлечения сообщества;
- привлечение пользующихся доверием лидеров общественного мнения и агентов влияния.

При дополнительной финансовой поддержке программа ИРЧС Европейского регионального бюро ВОЗ будет и далее удовлетворять запросы государств-членов по укреплению их потенциала информирования населения до, во время и после чрезвычайных ситуаций, как показано на рисунке ниже. В конечном итоге это поможет повысить безопасность во время чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения в Европе и в мире.

Планируемое осуществление пятиэтапного комплекса мер по укреплению потенциала в области ИРЧС в странах-участницах программы



* В Косово проводилось картирование потенциала в области ИРЧС⁵.

В ближайшее время реализация комплекса мер в области ИРЧС начнется в новых странах Европейского региона, включая Грузию и Республику Молдова.

⁵ Все ссылки на Косово следует толковать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

Список источников

1. International Health Regulations (2005) core capacity monitoring framework: checklist and indicators for monitoring progress in the development of IHR core capacities in States Parties [Internet]. Geneva: World Health Organization; 2013 (http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/84933/1/WHO_HSE_GCR_2013.2_eng.pdf?ua=1, по состоянию на 24 сентября 2018 г.).
2. Информирование о рисках при чрезвычайных ситуациях в области общественного здравоохранения. Руководство ВОЗ по политике и практике информирования о рисках при чрезвычайных ситуациях (ИРЧС). Женева: Всемирная организация здравоохранения; 2017 (<http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272769/9789244550205-rus.pdf>, по состоянию на 24 сентября 2018 г.).
3. Salvi C, Frost M, Couillard C, Enderlein U, Nitzan D. Emergency risk communication – early lessons learned during the pilot phase of a five-step capacity-building package. *Public Health Panor.* 2018;4(1):51–7.
4. Potter C, Brough R. Systemic capacity building: a hierarchy of needs. *Health Policy Plan.* 2004;19(5):336–45.
5. Salvi C, Frost M, Popescu V, Butu C, Grbic M, Grasu CV, et al. From capacity mapping to development of a national response plan: increasing emergency risk communication capacity in Romania. *Public Health Panor.* 2018;4(1):38–43.

Европейское региональное бюро ВОЗ

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) – специализированное учреждение Организации Объединенных Наций, созданное в 1948 г., основная функция которого состоит в решении международных проблем здравоохранения и охраны здоровья населения. Европейское региональное бюро ВОЗ является одним из шести региональных бюро в различных частях земного шара, каждое из которых имеет свою собственную программу деятельности, направленную на решение конкретных проблем здравоохранения обслуживаемых им стран.

Государства-члены

Австрия	Монако
Азербайджан	Нидерланды
Албания	Норвегия
Андорра	Польша
Армения	Португалия
Беларусь	Республика Молдова
Бельгия	Российская
Болгария	Федерация
Босния и Герцеговина	Румыния
Бывшая югославская	Сан-Марино
Республика Македония	Сербия
Венгрия	Словакия
Германия	Словения
Греция	Соединенное
Грузия	Королевство
Дания	Таджикистан
Израиль	Туркменистан
Ирландия	Турция
Исландия	Узбекистан
Испания	Украина
Италия	Финляндия
Казахстан	Франция
Кипр	Хорватия
Кыргызстан	Черногория
Латвия	Чехия
Литва	Швейцария
Люксембург	Швеция
Мальта	Эстония

Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения

UN City, Marmorvej 51, DK-2100 Copenhagen Ø, Denmark
Тел.: +45 45 33 70 00 Факс: +45 45 33 70 01
Эл. почта: contact@euro.who.int