

Устраняя недостатки

Роз Д. Ласкер

почему специалистам по аварийному планированию необходима информированность населения

Разработчики планов, стремящиеся смягчить последствия актов радиологического терроризма — включая террористические нападения на инфраструктуры ядерной энергетики — работают в заведомо неблагоприятных условиях. Объектом их беспокойства и центром сосредоточения их усилий в области образования и информирования о рисках является население, но их стратегии и планы разрабатываются без его непосредственного участия.

Не имея такой информации, действительно ли мы знаем, что важно для людей в подобного рода ситуациях и что может быть сделано для решения проблем, с которыми они могут столкнуться? В полной ли мере мы оцениваем ту роль, которую население может играть в плане содействия реагированию и восстановлению? Новейшие исследования и опыт борьбы со стихийными бедствиями в Соединенных Штатах показали, что это не так — со страшными последствиями.

Данные исследования по «повторному определению готовности»

В 2003 году Центр развития стратегий сотрудничества в области здравоохранения провел исследование с целью получить ответ на вопрос: «Правильно ли определена сейчас роль населения в плане обеспечения аварийной готовности, или его ограниченное и пассивное участие должно вызывать озабоченность?» Исследование по «повторному определению готовности» впервые предоставило американскому народу возможность описать, как оно поведет себя в случае террористических нападений двух видов, включая взрыв «грязной бомбы» (радиологического диспергирующего устройства). В рамках исследования специалисты не обращались к людям с просьбой просто подумать об этих событиях абстрактно, без привязки к какой либо ситуации, или сообщить свое мнение о планах или политике, а использовали сценарии, согласно которым людям предлагались конкретные и реалистические ситуации, причем воспроизводились место и время, когда они, вероятно, могли услышать об аварийной ситуации и получить указания о том, что они должны делать.

В одном сценарии исследовалось, как люди будут реагировать на инструкции оставаться в здании, но не

в своем собственном доме, после получения сообщения о том, что на расстоянии мили от места их нахождения была взорвана грязная бомба и в их направлении движется облако, содержащее радиоактивную пыль. В ходе исследования выяснилось, что планы, предусматривающие принятие мер в ответ на подобного рода радиационную аварийную ситуацию, *не будут* работать, поскольку люди не будут реагировать так, как этого хотели бы разработчики планов. Только 59% населения указали, что они будут оставаться в здании, в котором они находятся, так долго, как им скажут власти.

Но почему? Вопреки ожиданиям, исследование показало, что нежелание людей следовать инструкциям не является следствием невежества, упрямства или паники. Наоборот, причины поведения большинства из них были вескими и разумными. Иными словами, проблема заключалась в планах, а не в людях.

Главная проблема нынешних планов реагирования на грязную бомбу состоит в том, что очень мало было сделано для создания условий, которые позволили бы людям защитить себя, укрывшись на месте.

В момент взрыва грязной бомбы многие, вероятно, будут находиться не дома и не рядом с другими членами своей семьи, т.е. на работе, в школе или в магазине. Исследование показало, что миллионы американцев не будут выполнять инструкции о том, чтобы оставаться в здании, в котором они находятся, если они не будут уверены, что они и их дети и супруги находятся в местах, которые были заблаговременно подготовлены для их комфортного размещения в период кризиса. К сожалению, очень немного мест в Соединенных Штатах были подготовлены к функционированию в качестве убежищ на случай необходимости, и даже еще в меньшем числе мест знают о том, какого рода подготовка необходима для того, чтобы люди действительно чувствовали себя в безопасности.

Уроки урагана «Катрина»

В 2004 году в исследовании по «повторному определению готовности» был дан прогноз, что если стратегии реагирования не будут основаны на учете реальных проблем людей в случае стихийного бедствия, то неминуемо пострадают и погибнут многие. Менее чем через год ураган «Катрина», обрушившийся на Новый

Орлеан в 2005 году, подтвердил правильность этого прогноза.

Рассмотрим, что произошло в Новом Орлеане. Всем в городе было рекомендовано покинуть его, но многие *не смогли* сделать этого потому, что у них или у других членов их семей не имелось транспортных средств, не имелось денег, чтобы заплатить за бензин и жилье, им было трудно передвигаться или у них были серьезные проблемы со здоровьем. Довольно многие из них погибли. Те, кто укрылись на стадионе «Супердом», оказались в ужасных условиях, усугубивших их психологические и физические страдания. Многие из тех, кто были, в конечном счете, эвакуированы, оказались разлученными со своими семьями и друзьями, что лишало их человеческой поддержки, столь необходимой в кризисных ситуациях.

Если бы удалось заблаговременно выявить проблемы, с которыми люди сталкивались при эвакуации, и заняться их решением, последствия могли бы быть совсем иными. Можно было бы мобилизовать школьные автобусы (оставшиеся ржаветь в воде) и военные самолеты (появившиеся впоследствии) с целью эвакуации до начала урагана жителей-инвалидов и тех, кто не имел автомобилей. Неимущим жителям можно было бы заранее раздать дебетовые карточки для использования в случае стихийного бедствия. Можно было бы подготовить укрытия, которые действительно обеспечили бы безопасность людей. Могли бы быть разработаны планы эвакуации, с тем чтобы не разлучать семьи и не разрывать социальные связи.

Серьезное упущение в мероприятиях по обеспечению аварийной готовности

В совокупности, исследование по «повторному определению готовности» и опыт урагана «Катрина» выявили серьезное упущение в мероприятиях по обеспечению аварийной готовности: разработчики планов разрабатывают инструкции для людей, не выяснив, можно ли их в действительности выполнить и является ли соблюдение этих инструкций наилучшими защитными действиями для некоторых групп людей.

В настоящее время такой исход по существу неизбежен, поскольку подход, используемый нами при подготовке к реагированию на чрезвычайные ситуации, вынуждает разработчиков планов заниматься чтением мыслей. Не имея непосредственной обратной связи от населения, разработчики планов, возможно, не знают о тех барьерах и рисках, которые затрудняют некоторым группам людей защиту самих себя в аварийных ситуациях, или о том, что могло бы быть сделано для решения этих проблем. Когда разработчики планов не располагают этой информацией от населения, они, в конце концов, разрабатывают инструкции, выполнение которых для многих людей нереально или небезопасно.

Новый подход к работе с населением

Что может быть сделано, чтобы исправить ситуацию? Одно изменение связано с *образом мышления*.

Разработчики планов должны рассматривать население не только в качестве объекта их действий, но и в качестве ценного и хорошо осведомленного ресурса в плане подготовки сообществ к реагированию на аварийные ситуации. Только люди, которые живут и работают в сообществах, действительно знают, с чем им придется столкнуться в ситуациях подобного рода. Разработчики планов не могут быть эффективными без их знаний.

Другие изменения имеют отношение к *процессу*. Населению нужно дать возможность заблаговременно подумать об аварийных ситуациях и дополнить своими знаниями усилия сообщества по обеспечению готовности. Населению нужно также предоставить возможность



Ураган «Катрина» в 2005 году стал сигналом к пробуждению для специалистов США в области аварийного реагирования, поскольку подготовка противоаварийных служб была явно не удовлетворительной. Многие жители не обратили внимания на призывы к эвакуации и оказались в трудном положении, без доступа к основным услугам.

На фотографии: Национальная гвардия армии США участвует в аварийно-спасательных работах после урагана «Катрина», раздавая населению мешки со льдом.

Фотография www.army.mil

работать с другими людьми и организациями в сообществе с целью разработки и осуществления мероприятий по обеспечению готовности.

Процесс вовлечения сообщества

Инклюзивный процесс вовлечения населения определяется четырьмя различными сообществами в рамках демонстрации на местах мероприятий согласно исследованию по «повторному определению готовности». В сотрудничестве с Центром, местными отделениями разрабатывался трехступенчатый процесс вовлечения сообществ, включающий:

- ♦ обсуждения в формате небольших групп с участием людей, проживающих и работающих в каждом из демонстрационных сообществ;
- ♦ крупномасштабные собрания в каждом сообществе с как можно более широким участием; и
- ♦ группы действий, объединяющие жителей сообщества, экспертов и сотрудников государственных и частных организаций.

Обсуждения в формате небольших групп ставили задачу: (1) воспользоваться здравыми суждениями населения, чтобы узнать то, что сообщество должно сделать для того, чтобы защитить как можно большее число людей в случае возникновения аварийных ситуаций определенных видов; и (2) развить устойчивость к критическим ситуациям, давая населению возможность заблаговременно подумать о таких ситуациях.

Для того чтобы решить эти задачи, обсуждения были организованы совсем иначе, чем в традиционной структуре, включающей фокус-группы, общественные диспуты или собрания в ратуше. К людям не обращались с просьбой подумать о проблеме аварийной готовности абстрактно, без привязки к какой либо ситуации, или сообщить свое мнение о вариантах планов или политики, которые были уже разработаны экспертами; напротив, в обсуждениях использовались конкретные и реалистические сценарии, которые позволяли участникам подумать об аварийных ситуациях исходя из того, что было важно для них.

Обсуждение каждого сценария начиналось с анализа конкретных проблем, с которыми могут сталкиваться участники, пытаясь защитить себя в этой ситуации. Затем группа исследовала виды действий, которые они и другие в сообществе могли бы предпринять с целью решения выявленных проблем.

Хотя в каждом обсуждении участвовали только по десять человек, в целом была задействована большая и репрезентативная группа людей. В проходивших в четырех местах более чем 200 обсуждениях принимали участие почти 2 000 человек. Сравнение с данными переписи показывает, что участники обсуждений весьма похожи на людей, которые живут в каждом сообществе.

Для обеспечения свободного выражения участниками мнений, которые действительно имеют для них значение, обсуждения были беспрепятственными и включали рассмотрение любых проблем и действий, считавшихся важными для каждой группы, причем не выносилось никаких суждений о ценности того, что было сказано. Были также приняты меры по предоставлению участникам и сообществу в целом полных и точных протоколов обсуждений. Объединенные выводы всех обсуждений

теперь предоставляются для ознакомления не только людям, принимавшим участие, но также и более широким кругам сообщества.

Что мы можем узнать у населения

В одном из сценариев изучались проблемы, с которыми могут столкнуться люди, пытающиеся защитить себя, укрывшись на месте после взрыва грязной бомбы. Выводы обсуждения ставят под вопрос некоторые предположения экспертов относительно населения, определяют ряд серьезных и непредвиденных проблем, с которыми люди сталкиваются, когда они пробуют защититься на месте, и показывают, как частные лица и организации в сообществах могут сделать укрытие на месте более безопасной и более осуществимой стратегией защиты.

Одно предположение, которое ставят под сомнение эти выводы, касается “радиофобии” – безрассудной боязни излучения, несоразмерной реальным существующим рискам для здоровья и притупляющей восприятие других, более знакомых опасностей. Случаи радиофобии отмечались в воинских частях в ходе испытаний атомного оружия в 1940-х и 1950-х годах, и многие разработчики планов предполагают, что этот синдром будет широко распространен среди гражданских лиц в случае акта радиологического терроризма и станет существенным фактором психологического ущерба и нарушения социального уклада в связи с таким нападением.

Однако если посмотреть на взрыв грязной бомбы с точки зрения последствий для населения, станет ясно, что излучение – это не единственный — и даже не наиболее важный риск, с которым сталкиваются люди. Обсуждения в формате небольших групп показывают, что люди хотят избежать внешнего воздействия пыли и излучения и что они проявляют озабоченность по поводу проникновения пыли и излучения в здание, где они находятся (через вентиляционную систему, разбитые окна или открытые двери). Но существуют и другие риски, которым подвергаются люди, остающиеся в здании, и которые будут вынуждать их выходить наружу и подвергать себя излучению, в том числе:

- ♦ отсутствие у них медикаментов или средств лечения хронических медицинских недугов;
- ♦ отсутствие продовольствия, воды, санитарно-технических услуг или мест для отдыха и сна;
- ♦ воздействие сильной жары или холода;
- ♦ отсутствие доступа к веществам, от которых они зависят (таким, как кофеин, никотин или алкоголь);
- ♦ нахождение в переполненных людьми помещениях; или
- ♦ совместное пребывание с несдержанными или склонными к насилию людьми.

Даже если люди считают, что нахождение в здании для них безопасно, многие все же будут вынуждены выйти наружу — тем самым подвергаясь облучению — для того, чтобы не подвергать опасности других зависящих от них людей, таких, как дети или инвалиды-члены семьи, или оставленных дома без присмотра домашних животных. Другим необходимо будет покинуть укрытие для того, чтобы не потерять свой дом, имущество или средства к существованию (например, если они полагают, что кто-

то может ворваться в их дом или если они не могут выйти на работу из-за того, что укрываются в другом здании).

Несомненно, что в такого рода аварийной ситуации люди сталкиваются с множеством серьезных проблем. И все же в существующих условиях многие не видят никакой возможности защитить себя и других людей, животных и вещи, которые им дороги. Это происходит потому, что принятая стратегия их защиты от излучения – укрытие на месте – подвергает их или тех, кто им дороги, другим серьезным и ранее неизвестным опасностям.

Из обсуждений стало ясно, что большая часть того, что в настоящее время предписывается делать людям в Соединенных Штатах, практически не помогает улучшить, а и иногда и ухудшает ситуацию. Например:

♦ Американцам в настоящее время предписывается иметь дома трехдневный запас пищевых продуктов и воды, и большинство также хранит дома свои медикаменты. Но при взрыве грязной бомбы многие должны будут укрыться в *другом* помещении, а не в своем доме, так что любые имеющиеся у них дома пищевые продукты, вода или медикаменты будут для них недоступны.

♦ Жителям сообщества предписано определить места встречи с членами семьи в случае аварийной ситуации. Но попытка членов семьи добраться до места встречи после взрыва грязной бомбы может быть связана с риском нанесения им ущерба, если по пути им придется пересекать радиоактивно зараженную зону или входить в нее.

♦ Комендантам зданий и администраторам на рабочих местах предписывается назначить лиц, ответственных за действия в аварийных ситуациях. Но так как эти люди также относятся к пострадавшим, некоторые из них уедут, чтобы позаботиться о своих собственных детях или других членах семьи. Если отсутствует критически важная информация о здании – как это часто происходит – то никто, кроме них, не будет знать, где что находится или что делать.

♦ Руководителям также предписывается определить “безопасные помещения”, куда могут направляться люди, чтобы получить защиту от внешних токсических веществ. Но размеры многих таких внутренних помещений без окон оказываются не достаточными для размещения всех людей, которые, вероятно, будут искать укрытие (число которых, например, в магазинах и общественных зданиях значительно превышает число служащих). Размеры некоторых не достаточны и не позволяют людям передвигаться или лежать. Некоторые не обеспечивают людям безопасного доступа к средствам связи, запасам и санитарно-техническим средствам. Такого рода безопасные помещения не только не обеспечивают удовлетворения основных потребностей людей, но они могут также создавать условия, *побуждающие* людей к неповиновению или насилию.

Выводы обсуждения показывают, что защита на месте в настоящее время не является для многих людей безопасной или выполнимой стратегией. И все же после того как участники обсуждений определяли проблемы, с которыми они будут сталкиваться, они получали хорошую возможность подумать о способах решения этих проблем. В совокупности, их идеи относительно действий демонстрируют, что сообщества *могут* сделать защиту на месте защитной стратегией, выполнимой для большинства людей – стратегией, обеспечивающей безопасность людей, не подвергаящей опасности других дорогих

для них людей и животных, с которыми они оказались разлученными, и не создающей рисков для их дома или средств к существованию. Частью решения являются многие люди и организации, а не только правительство, причем понимание и идеи, выработанные в результате обсуждения, становятся полезной дорожной картой для начала действий.

Более тесная двухсторонняя связь с населением

Специалисты по планированию, ответственные за разработку стратегий реагирования на акты радиологического терроризма, могут повысить их эффективность путем активного развития двухсторонних связей с населением. При радиологических террористических актах большинство людей думает прежде всего о принятии мер по защите себя и других людей, животных и вещей, которые им дороги.

Эксперты по радиологическому терроризму могут стать ценным ресурсом для населения, объясняя, как люди в различных обстоятельствах могут наилучшим образом защитить себя от одного из рисков, с которым они столкнутся в такой аварийной ситуации: излучения. Например, в тех случаях, когда происходит различного рода рассеяние радиоактивных веществ, что лучше всего делать людям, оказавшимся на открытом воздухе, в закрытом помещении и в различных местах на территории сообщества?

Как только появляется эта информация, население может стать ценным ресурсом для экспертов и разработчиков планов в сообществе, описывая препятствия и риски, с которыми они будут сталкиваться при попытках следовать этим инструкциям, и, определяя характер мер, которые могли бы быть приняты ими и другими в целях решения возникающих перед людьми проблем. Демонстрационные площадки исследования по «повторному определению готовности» позволяют учиться привлекать население подобным образом.

Давая населению возможность заблаговременно подумать об аварийных ситуациях — и воспользоваться своими собственными способностями решения проблем — этот процесс вовлечения помогает жителям сообщества развивать устойчивость к критическим ситуациям, необходимую им для того, чтобы пережить акты радиологического терроризма и другие аварийные ситуации. Предоставляя возможность широкой общественности, экспертам и сотрудникам государственных и частных организаций объединить свои знания и ресурсы, этот процесс помогает сообществам создавать условия, при которых максимально возможное число людей оказывается в состоянии безопасно защитить себя в аварийных ситуациях. Создавая эти условия, данный процесс ведет к разработке планов аварийной готовности, которым население может доверять и на которые оно может положиться.

Д-р медицины Роз Д. Ласкер является руководителем Центра по разработке стратегий сотрудничества в области здравоохранения и Отдела общественного здравоохранения в нью-йоркской Академии медицины. Адрес эл. почты: rlasker@nyam.org

Для получения дополнительной информации об исследовании по «повторному определению готовности» см.: www.cacsh.org