

МОДЕЛЬ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ ДЛЯ КОНСУЛЬСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Руководство

Мнения, высказанные в отчете, являются мнениями авторов и не обязательно отражают точку зрения Международной организации по миграции (МОМ). Используемые обозначения и представление материала в отчете, не означают выражения какого-либо мнения со стороны МОМ относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их органов власти, или относительно их границ.

МОМ придерживается принципа, согласно которому гуманная и упорядоченная миграция приносит пользу мигрантам и обществу. Как межправительственная организация, МОМ действует со своими партнерами по международному сообществу для: оказания помощи в решении проблем миграции; углубления понимания вопросов миграции; способствованию социально-экономического развития за счет миграции; и защиты человеческого достоинства и благополучия мигрантов.

© 2017 Международная организация по миграции (МОМ)

Содержание

| | |
|--|-----------|
| Введение | 4 |
| Модель плана действий в чрезвычайных ситуациях для консульских учреждений | 5 |
| 1. Контактные данные консульского учреждения | 5 |
| 2. Введение и цели плана действий | 7 |
| 3. Характеристика рисков в регионе / стране | 8 |
| 4. Характеристика местного сообщества граждан | 9 |
| 5. Сценарии кризисных ситуаций | 10 |
| 6. Функции и обязанности | 11 |
| 7. План эвакуации | 13 |
| 8. Этапы кризисной ситуации и меры по реагированию | 14 |
| 9. Логистика | 15 |
| Приложения | 16 |

ВВЕДЕНИЕ

Цель данного документа – предложить консульским учреждениям структуру и общее руководство в выработке плана действий в чрезвычайных ситуациях в целях подготовки к экстренным обстоятельствам, от которых могут пострадать их граждане на территории или в стране их консульского округа. В данной модели были взяты за основу размещенные в открытом доступе планы действий в чрезвычайных ситуациях, составленные консульскими представительствами Скандинавских стран, США и Филиппин. Они были разработаны исходя из практического опыта, накопленного представителями правительств в ходе работы по сбору доказательств в рамках Инициативы «Мигранты в странах, испытывающих кризис» (МИСИК).

В документе представлены комплексные указания по широкому кругу аспектов, но не все из них будут применимы в каждом конкретном географическом контексте или потенциальной кризисной ситуации. Модель следует воспринимать как примерный план и адаптировать в зависимости от риска возникновения кризиса на конкретной территории, а также возможностей и приоритетов консульского учреждения. При том, что распространение и обнародование планов действий в чрезвычайных ситуациях иногда может быть оправдано в целях информирования своих.

граждан о возможных кризисных ситуациях и рекомендуемых ответных действиях, многие из разделов данного документа могут содержать информацию конфиденциального характера в зависимости от конкретной кризисной ситуации (например, сведения о диаспоре, планируемые маршруты или места эвакуации, финансирование) и поэтому не должны предаваться огласке. Решение о публикации всего плана действий или его части должно приниматься индивидуально.

Необходимо помнить, что планы действий в чрезвычайных ситуациях необходимо систематически корректировать, чтобы в них содержалась актуальная информация о меняющемся составе диаспоры в стране или регионе, сценариях предполагаемых кризисных ситуаций, учитывались прочие факторы.

CONSULAR CONTINGENCY PLAN TEMPLATE

1. Контактные данные консульского учреждения

В данном разделе необходимо указать основную информацию о консульском учреждении, для которого составляется план действий, и о других профильных ведомствах (посольстве, других консульских учреждениях в стране или регионе, консульской службе министерства иностранных дел в стране происхождения). Это позволит гражданам получить доступ к информации, распространяемой по официальным каналам, или самим связаться с представителями консульских учреждений в стране пребывания.

Всю данные лучше разместить на одной странице для удобства поиска информации. Кроме того, в случае эвакуации людям будет проще взять с собой один лист со всеми контактными данными.

Желательно, чтобы как минимум этот раздел был переведен на все языки, которыми владеют граждане.

- Адрес для посетителей
- Почтовый адрес
 - Можно приложить карту с инструкциями о том, как добраться до указанного адреса.
- Часы работы
- Телефон в часы работы
- Телефон во внерабочее время
- Факс
- Контактный email
- Сайты (в том числе веб-ссылки на системы регистрации) и страницы в социальных сетях
 - Сайт консульского учреждения и его страницы в социальных сетях.
 - Сайт посольства и его страницы в социальных сетях.
 - Сайт Консульской службы МИДа и ее страницы в социальных сетях.
- Контактные данные местного координатора / коменданта
 - Районы, за которые отвечают разные координаторы
 - о Имя, адрес, телефон и email каждого координатора
- Средства связи в чрезвычайных ситуациях
 - Инструкции о том, как зарегистрироваться для получения экстренных сообщений, в том числе на сайтах и мобильных приложениях, публикующих предостережения путешественникам / оперативные оповещения об экстренных ситуациях.

- Номер спутникового телефона консульского учреждения.
- Частоты радиовещания.
- Телефон горячей линии экстренной помощи консульского учреждения (если номер известен).
- Телефон горячей линии экстренной помощи Консульской службы МИДа (если номер известен).
- Контактные данные кризисного центра в стране происхождения.

2. Введение и цели плана действий

В данном разделе следует определить сферу действия плана и его цели, в том числе:

- основную цель (например, оказание помощи всем своим гражданам в регионе) и второстепенные цели (например, защита объектов, бесперебойная работа консульства в условиях чрезвычайной ситуации);
- кого касается этот план (например, своих граждан; граждан третьих стран, с которыми заключены соглашения об экстренной помощи; иных определенных групп неграждан) и в каком регионе (то есть консульском округе) с указанием того, к каким лицам этот план не относится;
- мандат и полномочия учреждения, подготовившего план (например, правовая основа для составления плана, отношения);
- Веб-ссылки и средства координации других механизмов и учреждений по обеспечению готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации (например, механизмы планирования страны происхождения; меры, принимаемые кризисными центрами и группами развертывания).

2.1 Проверка на практике и ознакомление с планом

В этом разделе можно разъяснить своим гражданам необходимость быть готовыми к кризисным ситуациям (например, привести список минимальных мер готовности; предложить гражданам составить семейный план готовности или принять участие в подготовке мер или учениях по обеспечению готовности в их районе, на работе, в школе и т. д.). Как альтернативный вариант, эту информацию можно поместить на отдельной странице в приложении, чтобы людям было проще ее найти.

В этом разделе также можно рассказать о запланированных / регулярных учебно-тренировочных занятиях и информационных мероприятиях, проводимых для граждан.

3. Характеристика рисков в регионе / стране

В этом разделе следует дать основную информацию о готовности к чрезвычайным ситуациям в регионе или стране, на территорию которых распространяется действие плана. Целесообразно приложить карту (для иллюстрации территории действия плана). Помимо этого, в этом разделе необходимо разъяснить:

- каковы основные кризисные ситуации, которые могут случиться в регионе или стране (как природного происхождения, так и антропогенные), и ранжировать их по степени значимости (например, частоте/ повторяемости, неминимумости, силе воздействия);
- динамику основных факторов риска в регионе или стране (например, развитие ситуации с обеспечением безопасности, сезонные циклы природных бедствий);
- основные события в политической и экономической жизни, а также экологические процессы, которым стоит уделять пристальное внимание;
- основные географические особенности и достопримечательности в регионе (например, города, транспортная инфраструктура).

В этот раздел необходимо включить карты риска (если такие имеются) для различных бедствий, угрожающих региону, с указанием вероятности и ожидаемой силы воздействия будущих происшествий и их последствий.

3.1 Выделение зон на территории действия плана

Округ, на который распространяется деятельность консульства, можно разбить на зоны и для каждой из них указать в плане:

- местных координаторов;
- варианты предоставления помощи;
- процедуры эвакуации;
- количество своих граждан в зоне.

3.2 Национальные механизмы обеспечения готовности и урегулирования кризисных ситуаций

В плане необходимо указать имеющиеся в принимающей стране структуры по урегулированию кризисных ситуаций, уполномоченные учреждения и их контактные данные.

Важно также упомянуть, подготовлен ли в этих учреждениях свой план действий в чрезвычайных ситуациях и как он согласуется с планом действий в чрезвычайных ситуациях консульских учреждений.

4. Характеристика местного сообщества граждан

В этом разделе необходимо привести основные данные о количестве, составе и характеристиках местного сообщества граждан страны консульского учреждения. Здесь следует указать:

- сколько граждан проживает постоянно в регионе и сколько обычно бывает проездом или временно посещает регион (в том числе, при необходимости, динамику их числа днем и ночью, в разное время года и т. д.);
- где они сконцентрированы (т. е., места их наибольшего скопления: жилые районы, места работы, туристические центры);
- их демографический состав (пол, возраст);
- их семейное положение (т. е. сколько из них живут в одиночестве, сколько из них имеют семьи в регионе);
- процент граждан с разным иммиграционным статусом и значение этого для планирования (например, разный уровень доступа к экстренной помощи или базовым услугам в принимающих странах);
- язык, на котором общается группа граждан;
- особо уязвимые группы (например, несопровождаемые несовершеннолетние; самостоятельные пожилые люди или люди с ограниченными возможностями; работники, работающие в одиночку; незарегистрированные мигранты; мигранты, проезжающие транзитом; задержанные мигранты; граждане, не желающие обращаться за помощью или могущие столкнуться с юридическими, Административными или практическими препятствиями для эвакуации).

5. Сценарии кризисных ситуаций

В данном разделе следует перечислить возможные сценарии критических ситуаций, которые могут произойти в регионе. В каждом сценарии необходимо обратить внимание на следующее:

- тип, силу воздействия, местонахождение и время угрозы, которая может обрушиться на регион или страну;
- последствия для пострадавших людей, в том числе пострадавших граждан (сколько граждан затронет кризисная ситуация, где, с какого рода последствиями они, скорее всего, столкнутся);
- каковы будут последствия для местных сетей транспорта и коммуникаций, потенциал субъектов реагирования на чрезвычайные ситуации;
- какие формы помощи потребуются пострадавшим гражданам и какие будут приниматься приоритетные меры реагирования (со стороны консульства, посольства, регионального или глобального кризисного центра).

Подобные прогнозы помогают определиться с соответствующим механизмом реагирования и оценить имеющиеся ресурсы и потенциал.

Ввиду того, что разрабатывать сценарии кризисных ситуаций для всех потенциальных угроз, возможно, будет нерационально, можно это сделать либо только для наиболее вероятных бедствий, либо выделить группы угроз со схожими последствиями (например, наводнения и оползни, землетрясения и цунами).

В план можно включить краткое описание сценариев, а их полную версию привести в приложении.

6. Функции и обязанности

В этом разделе необходимо описать организацию структуры по реагированию на кризисную ситуацию, то есть определить основные обязанности в ходе реализации мер по реагированию. Они могут включать:

- всеобщее принятие решений и координацию (структуру командования);
- отслеживание угроз (эта функция может быть возложена на внешнего субъекта, как правило, учреждение в принимающей стране или международную организацию);
- оценка ситуации и выезд на места;
- координация работы персонала и волонтеров;
- поддержание связи с сообществом своих граждан;
- обеспечение связи в чрезвычайных ситуациях (следует учесть, что, возможно, целесообразно подготовить отдельный план по обеспечению связи в чрезвычайных ситуациях с описанием ролей и обязанностей, указанием используемых каналов, передаваемых сообщений и используемых языков);
- финансирование;
- регистрацию граждан;
- оказание помощи пострадавшим гражданам;
- специальные меры в отношении выявленных особо уязвимых групп/лиц;
- организацию эвакуации.

Для каждой функции в плане должно быть определено ответственное лицо с одним или более заместителями и по возможности указаны их контактные данные.

Для каждой должности в плане необходимо установить основные функции и обязанности на каждом этапе кризисной ситуации.

Если регион разбит на несколько зон, возможно, будет необходимо сформировать координирующую структуру для каждой из них, в том числе указать лица, на кого возлагаются координирующие функции в каждой зоне, их обязанности и контактные данные.

В целях иллюстрации координирующей структуры, иерархии и каналов координации и коммуникации можно добавить схему организационной структуры.

6.1 Структура координирующих органов

В плане можно определить внешних субъектов, чья деятельность имеет значение для различных разделов плана, и указать для каждого из них контактное лицо (и их контактные данные), в том числе:

- государственные структуры принимающей страны;
- работодатели или кадровые агентства;
- транспортные компании;
- местные НПО и поставщики услуг.

В плане также можно обратить внимание на существующие каналы связи и механизмы координации (например, системы перенаправления, соглашения о взаимодействии).

7. План эвакуации¹

В данном разделе следует определить:

- безопасные места, в которые люди могут переехать, спасаясь от непосредственного воздействия угроз;
- пункты пересечения границы, через которые люди могут покинуть страну;
- маршруты, по которым можно добраться до этих мест;
- возможные места встречи/сбора;
- транзитные пункты на случай международной эвакуации;
- возможные варианты перевозки местным транспортом и на дальние расстояния на случай возникновения кризисной ситуации.

В плане должны быть перечислены безопасные места, пункты пересечения границы и маршруты эвакуации с кратким описанием и информацией об их местонахождении (в том числе перечень услуг, доступных эвакуированным людям в этих пунктах).

В плане следует обозначить рекомендуемые и альтернативные автомобильные дороги для проезда в места эвакуации и пункты пересечения границы из основных мест скопления граждан. В зависимости от конкретной ситуации для этого может потребоваться информация о переезде внутри страны или перемещении к определенному зданию в городе (или оба эти варианта). Рекомендуемые маршруты могут отличаться в зависимости от кризисной ситуации.

Если в плане регион разбит на несколько зон, возможно, для каждой из них потребуется определить свои безопасные места для эвакуации и маршруты проезда к ним.

Эвакуированным людям могут очень пригодиться карты разного масштаба с указанием вышеперечисленных пунктов и подробных инструкций о том, как до них добраться, с изображениями конкретных мест/зданий. Такие карты можно включить в приложение к плану в качестве отдельных документов.

¹ Более подробные рекомендации по этому вопросу приведены в инструменте МИСИК «Сбор информации для планирования эвакуаций и оказания помощи в ходе них».

8. Этапы кризисной ситуации и меры по реагированию

В планах действий в чрезвычайных ситуациях должны быть определены причины, вызывающие кризисную ситуацию (события, знаменующие начало ответных мер на разных уровнях), и ее этапы (периоды времени, в которые ожидается реализация разных мер реагирования различными субъектами). Число этапов и разновидность причин зависят от конкретной кризисной ситуации.

Типичный пример включает 4 этапа:

- настороженное ожидание (возможность возникновения опасной ситуации: мониторинг и проверка подготовки к чрезвычайной ситуации);
- отъезд, если нет причин остаться (кризисная ситуация неминуема: гражданам рекомендовано покинуть страну);
- безотлагательный отъезд (безопасность больше не гарантирована: эвакуация неосновного персонала и граждан);
- ликвидация миссии (острый кризис, эвакуация всего персонала, прекращение работы миссии).

Для каждого из этих этапов в плане должно быть указано, чего могут ожидать отдельные граждане, каждый участник структуры по координации ответных мер на чрезвычайную ситуацию, посольство или координационный центр в регионе или столице страны происхождения.

9. Логистика

В этом разделе следует перечислить предметы и материалы, необходимые консульскому учреждению для выполнения плана. Это позволит создать запасы предметов первой необходимости, которые всегда будут в распоряжении сотрудников при возникновении потребности в них. Такие запасы должны включать:

- оборудование связи (в частности спутниковые телефоны и оборудование радиовещания);
- предметы, предоставляемые в порядке оказания срочной помощи (средства оказания первой медицинской помощи, продукты длительного хранения, вода, одежда);
- материалы для регистрации пострадавших граждан (бланки, канцелярские принадлежности);
- материалы для выдачи документов (бланки паспортов и пропусков, печати, штампы и штемпельные подушки);
- транспортные средства;
- прочие предметы (флаги, футболки и прочие средства идентификации персонала).

Важно помнить, что в целях планирования на случай непредвиденных обстоятельств и сложностей все перечисленные предметы и материалы лучше записать в количествах, превышающих строго необходимые запасы.

9.1 Финансовые средства

В данном разделе следует указать, какие финансовые средства потребуются для осуществления различных компонентов этого плана.

В ходе планирования рекомендуется выяснить, какие финансовые резервы консульского учреждения, посольства или консульской службы в стране происхождения могут быть использованы для реализации плана.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Регистрационный бланк

Заполняется сотрудниками консульского учреждения для регистрации заявки на получение помощи или сбора информации о пострадавших гражданах (включая их контактные данные в чрезвычайной ситуации).

Бланк финансовой ответственности

Используется сотрудниками консульского учреждения для подтверждения того, что гражданин понимает и соглашается взять на себя ответственность за часть расходов или все расходы, связанные с эвакуацией и другими ответными мерами в условиях чрезвычайной ситуации.

Что можно и что нельзя делать в условиях чрезвычайной ситуации

Перечень рекомендаций гражданам по поведению в случае возникновения чрезвычайной ситуации, включая советы по подготовке сумки с самым необходимым. Рекомендации могут отличаться в зависимости от кризисной ситуации. Приложение может быть использовано как отдельный документ.

Контактные данные консульского учреждения

Информация, приведенная в разделе 1. Приложение может быть использовано как отдельный документ.

Карты эвакуации

Карты с обозначенными убежищами, безопасными местами и рекомендуемыми маршрутами эвакуации (и альтернативными маршрутами). Можно приложить подробные инструкции о том, как добраться до тех или иных пунктов, фотографии зданий и мест эвакуации.

Карты следует напечатать отдельным документом, чтобы при необходимости люди могли взять их с собой.

Список и контактные данные поставщиков услуг

В комплект приложений можно включить список поставщиков услуг (их также следует напечатать отдельным документом, чтобы при необходимости люди могли взять их с собой). Он должен включать наименование, контактные данные и физический адрес перечисленных ниже учреждений. Кроме этого, их можно обозначить на специальной карте.

- Больницы, поликлиники, станции скорой помощи;
- пожарные части;
- отделения полиции;
- переводчики;
- юрисконсульты;

- временные приюты;
- местные поставщики транспортных услуг (такси, маршрутные такси, общественный транспорт);
- общественные кухни-столовые;
- соответствующие НПО.

Полные сценарии кризисных ситуаций

Полные версии сценариев кризисных ситуаций можно вынести в приложение, чтобы не перегружать основной текст документа.



Международная организация по миграции (IOM)

Агентство ООН по миграции

MICIC Secretariat

International Organization for Migration

17, Route des Morillons

CH-1211, Geneva 19

Switzerland

Tel.: +41.22.717.9111

micicinitiative.iom.int

MICICSecretariat@iom.int