

УДК 001.8+352/354+323.2+332.1+
394+36+37.0.1+614.8

ISSN 1812-5220
© Проблемы анализа риска, 2018

«Мой город готовится»: участие и воздействие жителей на существующие формы управления снижением рисков бедствий при развитии российских городов

**С.В. Белкин,
В.В. Воронин,
А.С. Гудожникова,
О.Н. Попова,**
Ассоциация малых и средних
городов России,
г. Москва

Аннотация

Статья обозначает актуальные проблемы по участию и воздействию жителей на существующие формы управления снижением рисков бедствий в процессе развития российских городов: вовлечение жителей в формирование образа будущего; привлечение граждан к работе по уменьшению опасности бедствий; устранение местных уязвимостей и реализация новых возможностей социальной интеграции; внедрение передовой практики других городов мира; выявление и укрепление социальной связности и культуры взаимной помощи посредством муниципальных инициатив и инициативы «Мой город готовится».

Ключевые слова: развитие городов, умный город, риск бедствия, вовлечение граждан, инклюзивность, аналитическое обеспечение граждан, социальный капитал, глава города, самоуправление, система самооценки устойчивости муниципальных образований.

Содержание

Введение

1. «Мой город готовится»: риск бедствия и зона уязвимости
2. Перспективное развитие российских городов и вовлечение жителей в формирование образа будущего
3. «Умный город версий 2.0 и 3.0» в контексте роста потенциала аналитики для управления снижением рисков бедствий и реализации новых возможностей социальной интеграции
4. Привлечение граждан к работе по уменьшению опасности бедствий

Выводы и рекомендации

Литература

Введение

На момент написания этой статьи деятельность местного самоуправления по управлению рисками чрезвычайных ситуаций и бедствий нормативно-правовыми актами Российской Федерации урегулирована слабо. В связи с этим следует отметить актуальность выпущенного в 2017 г. пособия для руководителей муниципальных образований [1].

Важно, что Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации и осуществления мероприятий по защите населения

и территорий поселения, муниципального района, городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера отнесены к вопросам местного значения муниципальных образований.

Всемирный банк в сотрудничестве с Программой ООН по населенным пунктам, ЮНЕП и Союзом городов разработал рамочную программу оценки риска в городах. В основу оценки были положены четыре основных составляющих, которые помогают лучше уяснить характер риска, угрожающего городу: данные о реализации угроз за прошлые годы, геопространственные данные, картирование имеющихся в городе организаций и участие сообществ. Эта методика поддается адаптации для конкретного города [2].

В развитых странах главным ресурсом обеспечения «справедливого» (equitable), выносливого (resilient) и устойчивого (sustainable) развития города (urban development) становятся люди, их творческие способности, ум, желания, мотивы, установки и *governmentality* (понятие, предложенное Мишелем Фуко, отсылающее к управлению городским населением через свободу и риски, а не через простое ограничение свободы и рисков, обычно переводимое на русский язык как «правительность», «мысле(на)управление», «властноментальность», «упрарациональность»). При таком подходе к управлению риском *«свободы и способности управляемых — суть механизмы, посредством которых действует искусство управления как всесторонний менеджмент гражданского общества»* [3, с. 155].

Актуальна инициатива “Capacity for Disaster Reduction Initiative” (базирующаяся на “United Nations Development Programme”, “United Nations International Strategy for Disaster Reduction”, “Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) — inter-agency initiative”).

В Российской Федерации внедряется инициатива Всемирной кампании МСУОБ ООН по повышению устойчивости городов «Мой город готовится». Опрос ряда членов Ассоциации малых и средних городов России выявил недостаточную заинтересованность глав городов в поддержке этой инициативы.

Возникают вопросы: «Почему?», «Кто должен стать лидером и активистом в реализации инициа-

тивы “Мой город готовится”?», «Как эта инициатива согласуется со стратегическим и перспективным развитием российских городов?».

1. «Мой город готовится»: риск бедствия и зона уязвимости

В Чэндуйской декларации действий (август 2011 г.) отмечалось: «Природных» бедствий не может быть по определению. Природные угрозы — наводнения, землетрясения, оползни и ураганы — превращаются в бедствия в результате уязвимости и подверженности их воздействию людей и общества. Эта проблема может быть устранена посредством проведения решительной политики, действий и активного участия заинтересованных сторон на местном уровне.

В экономическом аспекте понятно, что инвестиции в снижение риска бедствий являются беспроектными, поскольку они защищают жизни людей, средства жизнеобеспечения, школы, предприятия и ресурсы, обеспечивающие занятость населения.

В стратегическом аспекте некоторые внедряемые модели развития города и изменения городской инфрасреды могут приводить к увеличению подверженности и уязвимости, а следовательно, и к повышению риска бедствий.

Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования устанавливает Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Зачастую городское стратегическое планирование ведется без базирования на оперативной информации о рисках наиболее уязвимых групп.

Политический аспект, по нашему мнению, зачастую выпадает из поля видения многих отечественных теоретиков, занимающихся рисками чрезвычайных ситуаций и бедствий.

В рамках Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015—2030 гг. счи-

тается, что риск бедствия пропорционален угрозе (например, циклон, землетрясение, наводнение или пожар), подверженности населения и имущества воздействию этой угрозы, условиям уязвимости подверженного угрозе населения или имущества:

$$\text{Риск бедствия} = \frac{\text{Угроза} \times \text{Подверженность} \times \text{Уязвимость}}{\text{Потенциал выживания (Coping Capacities)}}.$$

Потенциал преодоления (выживания) — способность людей, организаций и систем управлять неблагоприятными условиями, риском или бедствиями, используя имеющиеся навыки и ресурсы, в том числе такие коллективные свойства, как социальные взаимоотношения, руководство и управление (в том числе политическое и рефлексивное).

При решении проблем рефлексивного управления (т.е. управления управлением) риском очень важно определение уязвимости.

Согласно «Рекомендации межправительственной рабочей группы экспертов открытого состава по показателям и терминологии, касающимся снижения риска бедствий» **уязвимость** — это условия, определяемые физическими, социальными, экономическими и экологическими факторами или процессами, которые повышают восприимчивость человека, общины, имущества или систем к воздействию угроз.

Все население города может быть зоной уязвимости, разделяемой посредством анализа риска бедствий на группы так, как нельзя было бы сделать только лишь с помощью аналитики понятий: опасность (угроза), ущерб, демография (или классовая принадлежность).

Почему в этом определении уязвимости отсутствуют политические факторы? Уязвимость (vulnerability) характеризует, и в этом мы уверены, не только недостатки в городских системах («Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»), используя которые можно намеренно разрушить их целостность или правильность работы, но и факторы, проблемы и недостатки внутренних и внешних саморазвивающихся сред этих систем, которые детерминируют необходимость их адаптации, модернизации и развития (в том числе и политического).

Большинство факторов развития (учитываемых при SWOT-анализе, PEST-анализе, интент-анализе и др.) не являются статичными — их параметры могут быть улучшены при наличии институциональных и индивидуальных возможностей преодолевать риск или коллективно (в том числе и политически) действовать для его снижения.

В стране пока недостаточно открытых данных, что, в частности, является одной из причин, по которой большинство инновационных процессов (в том числе в рамках управления рисками бедствий) не инклюзивны (т.е. дискриминационные и не вовлекают жителей малых и средних городов в жизнь сообществ и реализацию инициатив типа «Мой город готовится») [4].

В инициативе «Мой город готовится» отчетливо прослеживается использование технологий «нового контрактуализма» и «гражданства» (специфических техник самооценки, уполномочивания, консультаций и переговоров в открытом, незасекреченном режиме). При их реализации становится не так важно: «Риск — артефакт политики городского развития или политика развития — артефакт риска?!».

2. Перспективное развитие российских городов и вовлечение жителей в формирование образа будущего

На встрече мэров европейских городов, проходившей в 2004 г. в Лондоне, было признано, что для успешного развития города необходимо:

- наличие ясной и обоснованной картины развития города в будущем;
- распространение лидерства (более 1% жителей должны чувствовать себя лидерами и действовать соответствующим образом);
- обеспечение возможности людям творчески участвовать в формировании своего города.

27—29 сентября 2017 г. в Санкт-Петербурге прошел III Международный форум пространственного развития «Re.Urban — Re.Evolution — переосмысление сущности городов и эволюционных путей их развития». На Форуме отмечалось, что экономические, социальные и технологические трансформации диктуют потребность в создании городов нового формата — постиндустриальных городов.

Всероссийское сообщество экспертов и практиков городского развития «Живые города», которое было одним из организаторов Форума, выдвинуло гипотезу, что *ресурсы развития кроются в созидательных способностях человека, в качественно новой культуре коммуникаций и кооперации общества, бизнеса и власти. Действуя в согласии, жители способны генерировать и внедрять решения, которые станут основой нового человеко-центрированного цивилизационного уклада в России.* Их концепт «Живой город» — это социально-психологический феномен, «*возникающий через коммуникационную включенность, осознанную активность, позитивное состояние души и тела, право быть собой для всех горожан, жителей и гостей. “Живой город” способен создавать смыслы, позитивно и адаптивно взаимодействовать с окружающей средой. Это взаимодействие помогает городу регенерироваться, преобразоваться и интегрироваться*». Участниками Форума была предпринята попытка создания алгоритмов оживления города на основании модели: «Я — Мы — Город — Города».

Но что удивительно: в рамках реализации этой попытки нам не удалось заставить участников хоть как-то сфокусироваться на проблемах управления рисками бедствий. Ни риски бедствий, ни риски других непредсказуемых событий с очень серьезными последствиями (т.н. черных и мандельбровских «Серых лебедей» [5]) интереса не вызвали. Это настораживает!

На пленарной дискуссии «Смарт города России 2035. От стратегии к соучастию» в выступлении губернатора Санкт-Петербурга Георгия Полтавченко вопросам управления снижением рисков бедствий (далее — СРБ) также не было уделено никакого внимания, что удивительно. Правда, нужно отметить, что после заслушивания сообщений о существующих в мире «Умных городах версий 2.0 и 3.0» он сказал, что понял, что к строительству умных городов «мы еще не приступали».

Говоря о «безопасном городе» в рамках «Умного города: версии 1.0», в России обычно подразумевают оснащение дворов и критических объектов городской инфраструктуры камерами наблюдения, организацию безопасного движения транспорта, борьбу с криминалом, обеспечение информационной безопасности, антитеррористическую дея-

тельность, борьбу с наркоманией, проституцией и педофилией, максимально удобную и безопасную организацию городского пространства (дороги, паркинги, дворы, скверы, умный свет и т.п.).

Повышение безопасности обеспечивается не только системами типа G2G или типа G2C, G2B, но и системами типа C2G, упрощающими участие граждан в аналитических процессах поддержки принятия решений должностными лицами [6]. Например, существует возможность установить на смартфон приложение «Народный инспектор», а также зарегистрироваться на портале государственных услуг, создав учетную запись в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА). После авторизации можно фиксировать нарушения и отсылать сведения правоохранительным органам. Сейчас прорабатывается законопроект, в котором закрепляется понятие «народный инспектор», который добровольно помогает полиции путем фиксации на камеру государственного номера, момента происшествия и личности водителя. По оценкам экспертов, добровольными «народными инспекторами» согласны стать несколько десятков миллионов россиян.

Устанавливаемые гражданами веб-камеры, малогабаритные автономные метеостанции и анализаторы воздуха, размещаемые за окном, сейсмодатчики и другие приборы, имеющие выход в Интернет, доступны для получения информации с них в любом городе России. Информацию с них можно использовать в рамках народного мониторинга для отслеживания развития опасных природных явлений и техногенных аварий в реальном времени при большой плотности точек наблюдения и измерения.

Одним из порталов, обрабатывающих данные народного мониторинга, является портал narodmon.ru. Уже разработаны и распространяются программы сбора и анализа данных этого портала для смартфонов.

В перспективе (после усовершенствования нормативно-правовой базы, внедрения геоинформационных систем, переподготовки чиновников и получения положительных эффектов для государственного управления) этот сайт и другие инструменты Интернета вещей могут быть связаны с порталом «Государственные услуги» версий 1.0, 2.0 или 3.0 (в рамках концепции электронных правительств развитых стран версии 2.0/3.0 (e-government

2.0/3.0)) и улучшат качество участия граждан в процессах поддержки принятия решений главой города и рефлексивном управлении СРБ.

Но пока в России интерес к использованию аналогичных систем и созданию адекватного аналитического обеспечения граждан (АОГ) для СРБ явно недостаточен.

На данном этапе практический интерес для жителей представляют автоматизированные системы C2G↔G2C, являющиеся подсистемами публичного анализа и электронной демократии. Они помогают гражданам принимать правильные решения по вопросам: стоит ли заводить бизнес, вкладывать инвестиции, переезжать в данное место, в какую школу направлять детей, выбирать наиболее безопасные маршруты и т.д., а также оперативно и легко анализировать ситуацию. Они также увеличивают эффективность и прозрачность работы органов власти.

Если пару лет назад на повестке дня стояли большей частью вопросы технологического развития городов, внедрения «умных технологий» для совершенствования их инфраструктуры, формирования комфортной дорожной сети, повышения уровня безопасности, то сегодня этого уже недостаточно.

«Умный город: версии 1.0» — это «Умный город — вчера». Работающие в России крупные вендоры (включая Ростелеком) не успевают за реальными потребностями развития городов. Их методическое обеспечение прогнозирования бедствий слаборазвито. Поэтому, снабжая участников процесса ущербными прогнозами (в частности, на основе вероятностных инструментов), они побуждают их рисковать, принимать ошибочные, некачественные либо экономически неэффективные решения (вынуждая готовиться к любым возможным случаям). В условиях «Умного города версии 1.0» глава города имеет даже некоторые разумные основания для коррупциогенного вывода: «Кто хочет дать мне совет, пусть платит!». Он рассуждает примерно так: я не знаю, будет ли бедствие, но знаю, что своим неверием в него мало чего добьюсь, если его не будет, но очень себе наврежу, если бедствие будет. Это склоняет его к вере, что бедствие будет и не стоит ломать голову над закономерностями редких событий. При этом глава города понимает, что существует большая несправедливость в распределении наград между теми, кто предотвращает ущерб, и теми,

кто героически борется за уменьшение ущерба в чрезвычайной ситуации. При этом заметим, что эвергетизм не является характерной чертой российской городской элиты.

Учитывая это, в инициативе «Мой город готовится» предлагается сосредоточиться на последствиях бедствия (которые можно знать и адаптироваться, используя технологии участия граждан, уполномочивания, агентности, гражданственности и др.), а не на вероятности бедствия (которую точно узнать вряд ли удастся, даже используя эти технологии). Очевидно, что в этом аспекте инициатива «Мой город готовится» и развитие в рамках концепции «Умный город 1.0» пока не противоречат друг другу.

3. «Умный город версий 2.0 и 3.0»

в контексте роста потенциала аналитики для управления снижением рисков бедствий и реализации новых возможностей социальной интеграции

Концепция «Умный город версии 2.0» предполагает широчайшее использование «Открытых данных» в полном объеме. То, что не могут обеспечить крупные вендоры, обеспечивают средние и малые акторы инклюзивного процесса.

Объединенные финансовые возможности городского бизнеса малых и средних городов сегодня на порядок превышают финансовые возможности муниципальной власти. Для управления снижением риска бедствий необходимо мобилизовать различные городские элиты и относиться к ним как к серьезному ресурсу, который будет либо работать на город, либо покинет его, либо встанет к нему в оппозицию. Поэтому определенные надежды улучшения управления СРБ связывают с внедрением аналитических систем типа B2B и B2G, в которых по максимуму реализуются возможности Интернета вещей и снижения количества коррупциогенных факторов.

Инициатива «Мой город готовится» предполагает выделение не только лидеров и активных граждан (способных справиться с собственными рисками), но особенно неблагополучных групп (подверженных риску, групп высокого риска), которые посредством сборок технологий уполномочивания, агентности, участия и др. потенциально

позволяют вовлечь членов этих групп в процесс рефлексивного управления рисками бедствий, сделать их активными гражданами, способными коллективно справляться с рисками бедствий и менять свое стратегическое поведение (которое в теории игр обычно описывается «дилеммой заключенного»).

Но, несмотря на широкое использование в «Умном городе версии 2.0» искусственного интеллекта и Интернета животных, проблема футурологической слепоты в процессах поддержки принятия главой города решений по СРБ вряд ли будет решена. Интернет вещей и соответствующие инновации будут создавать неопределенность в видении развития городов (например, наличие высокоскоростного или летающего личного транспорта приведет к укрупнению городов или наоборот, люди захотят жить в большом городе или на большом расстоянии от него? и т.д.). А это приведет к существенным изменениям в управлении СРБ.

Концепт «Умный город версии 3.0» («Умный город завтра») — это в первую очередь «Город — фасилитатор взаимодействия», повышения инклюзивности реализацией возможностей Интернета людей, P2P-технологий, таких идей, как: «сто глаз лучше ста камер», «неверие/критический анализ — серьезное для человека умственное усилие, которое можно отдать машине» и т.д.

Для этой версии пока нет бенчмаркинга управления рисками бедствий, нет общепринятых критериев и идеалов, нет четкого понимания, как P2P-технологии (блокчейн, sharing economy, краудсорсинг и т.д.) изменят российские города. Ясно лишь, что для управления рисками бедствий откроются принципиально новые возможности, а процесс участия и воздействия жителей на существующие формы управления снижением рисков бедствий станет фактором, определяющим успех развития малых и средних городов России.

При использовании систем G2B для СРБ будет недостаточно ограничиться лишь учетом рациональности, эффективности и бюрократизации государственного управления. Потребуется согласие бизнес-среды по системе критериев оценки качества аналитики СРБ с учетом институализации краудсорсинговости, контркоррупционности, культуроемкости и конкурентоспособности. Придет-

ся разрешать дилемму: либо оптимально высокое качество власти (краудсорсинговость, культуроемкость, контркоррупционность и др.) при заданных затратах, либо минимизация затрат при обеспечении некоторого приемлемого качества власти и удовлетворяющих бизнес показателей ее результативности и эффективности.

Для реализации вышеуказанных возможностей потребуется разработка и внедрение адекватного вызовам функционала (института, капитала, инструментария и др.) государственной инновационной аналитики, использующего подходы разных школ и различных автоматизированных подсистем электронного государства, а также организация соответствующей аналитической подготовки государственных служащих, освоение ими навыков групповой сетевой работы при управлении СРБ [6—8].

4. Привлечение граждан к работе по уменьшению опасности бедствий

Инициатива «Мой город готовится» предлагает работу над безопасностью в первую очередь в режиме профилактики.

Концепции умных городов, креативных городов, наукоградов РФ, городов устойчивого развития и многие другие подразумевают развитие социального потенциала городов и политического потенциала глав городов.

Использование Интернета (особенно Web. 2.0) позволяет расширить круг общения жителей, образовывать временные и постоянные сообщества, основанные на общих ценностях, потребностях, интересах, целях и т.д. Интеллектуальные технологии в сетях позволяют получать неожиданную информацию о произошедших или предстоящих бедствиях, их масштабах, наличии жертв и оценки ущерба. Усиливается роль институтов гражданского общества по созданию условий для снижения уязвимости и формированию потенциала выживания.

По открытым данным [1] в настоящее время в Российской Федерации создано и эффективно функционируют более 30 000 общественных объединений пожарной охраны. Спасением людей в чрезвычайных ситуациях и помощью в восстановлении пострадавших территорий занимаются многочисленные волонтерские организации («Российский союз спасателей» («Россоюзспас»), «Всероссийский

студенческий корпус спасателей», Всероссийское общество спасения на водах (ВОСВОД) и др.).

Главы городов поощряют привлечение граждан к работе по уменьшению опасности бедствий, создание не только «кваНГО», но и реально негосударственных социально направленных некоммерческих организаций (НКО), разнообразных волонтерских объединений и временных добровольческих групп.

Инициатива «Наш город готовится» предполагает более активное участие и помощь муниципальной власти в планировании участия «неорганизованных» волонтеров в реагировании на чрезвычайные ситуации и ликвидации их последствий на муниципальном и объектовом уровне. Политическая воля глав городов нужна для **максимизации** реализации прав и обязанностей граждан в области их защиты от чрезвычайных ситуаций и бедствий, в частности, для разработки и внедрения **трансдисциплинарного** языка (а не только стандартов типа ISO 22324 «Цветовые коды опасности»), новых форм взаимодействия с жителями города (в частности, с использованием наработок Ассоциации «Живые города»).

Участие волонтеров в спасательных работах до приезда профессиональных спасателей зачастую является решающим. Существует проблема степени их подготовки и необходимого обучения (основам спасательных работ, оказанию первой медицинской помощи, самоорганизации в группы подготовленных волонтеров, взаимодействия с профессиональными спасателями и др.). Практика показывает, что участие неорганизованных волонтеров часто **не ценится** профессиональными спасателями. Добровольцев отодвигают в сторону, чтобы не мешали.

Иногда для решения возникающих на этой почве конфликтов требуется вмешательство глав городов, не предусмотренное муниципальными планами по приему и организации взаимодействия с неорганизованными волонтерами в рамках общего плана реагирования на чрезвычайные ситуации.

В международном стандарте ИСО 22319:2016 «Безопасность и устойчивость — Руководство по планированию участия неорганизованных волонтеров» дано приемлемое для глав городов определение координирующего органа и структуры взаимодействия с волонтерами; формализована

организация приема и регистрации волонтеров; организация безопасной работы волонтеров и, что очень важно, обращено внимание на **вопросы долгосрочного (т.е. стратегического) взаимодействия с волонтерами**. Там дана оценочная карта для контроля степени готовности к приему неорганизованных волонтеров в случае бедствия. Однако координация участия добровольцев, которые связаны с добровольными или профессиональными организациями для оказания помощи, не входит в объем вышеуказанного стандарта. Возможно, в обозримом будущем появится и адекватный отечественный стандарт, предусматривающий участие неорганизованных добровольцев и в прогнозировании, и в мониторинге чрезвычайных ситуаций.

В Российской Федерации некоммерческой организацией, объединяющей ученых, специалистов и представителей органов государственной власти, является Российское научное общество анализа риска (РНОАР), которое разработало Концепцию «О научной поддержке развития государственно-общественной системы управления защитой населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В соответствии с пунктом 2.1 этой Концепции государственная, общественная и объектовая система управления защитой населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера — это «система, объединяющая **органы государственной власти** Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, общественные организации и институты гражданского общества, производственный персонал, осуществляющие деятельность в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера посредством управления рисками чрезвычайных ситуаций». А где же **муниципальный уровень**? Где местное самоуправление? Где же, в конце концов, главы городов, их место и роль в этой системе? По Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. А Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **вопросы организации и осуществления мероприятий по защите насе-**

ления и территорий поселения, муниципального района, городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера отнесены к вопросам местного значения муниципальных образований, что лишь частично учитывается пунктами 27—28 Концепции.

Понятие «общество» в данной Концепции не конкретизировано и часто подменяется неэквивалентным понятием «население». Но понятие «защита населения» не равно понятию «защита общества». Это не синонимы.

Вызывает также множество вопросов внедрение (пункт 6.1. Концепции) «системы самооценки устойчивости муниципальных образований к чрезвычайным ситуациям в рамках Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится» и рамочной Сендайской программы по снижению рисков бедствий на период до 2015—2030 гг.». Прежде чем внедрять эту инновационную систему, не лучше ли сначала устранить металогические противоречия и нестыковки в законодательстве России, доработать систему самооценки, опробовать ее на 2—3 малых и средних городах?

В Государственной Думе РФ прорабатывается законопроект о применении процедуры общественно-го обсуждения (в том числе с использованием сети Интернет), разработанный в целях расширения возможностей участия граждан в принятии решений в области градостроительной политики. Вопросы: «Эта процедура будет использована для рефлексивного управления СРБ?», «А где она в указанной Концепции?», «А не следует ли использовать эту процедуру при доработке и внедрении системы самооценки?». Перечень вопросов можно продолжить.

Глава города сам вряд ли сможет адаптировать глобальную программу с учетом местных потребностей. Членство в АМСГР дает возможность участникам помогать друг другу и учиться на опыте других членов, повышать свои знания, получать помощь экспертов и техническую поддержку для решения задачи по повышению устойчивости. По адресу www.unisdr.org/campaign размещена информационная платформа, с помощью которой руководители городов и муниципальных образований могут обмениваться разрабатываемыми ими инструментами, планами, инструкциями и методиками.

При возникновении стихийных бедствий местные органы власти являются первым эшелоном реагирования, зачастую наделенным широким спектром обязанностей, но не имеющим достаточного потенциала для их осуществления. Кроме того, им приходится первыми решать вопросы, связанные с предупреждением, смягчением последствий и снижением риска бедствий, созданием систем раннего оповещения и реагированием на их сигналы, а также с созданием структур, ответственных за управление в условиях бедствий/кризисных ситуаций. Во многих случаях для укрепления потенциала реагирования местных органов власти потребуется пересмотр их полномочий, обязанностей и объема выделяемых им ресурсов.

Для руководства городов система самооценки устойчивости муниципальных образований к чрезвычайным ситуациям в рамках Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится» обеспечит повышение доверия к местным политическим структурам и органам власти и укрепление их легитимности; расширение возможностей децентрализации предметов ведения и оптимизации ресурсов; соответствие города международным стандартам и нормам.

Если предполагается, что граждане должны нести коллективную ответственность за повышение устойчивости городов к бедствиям, их обучение, образование и осведомленность играют очень важную роль. Все сообщество должно знать об угрозах и факторах риска, которым оно подвержено, чтобы иметь возможность лучше подготовиться и принять меры по противодействию возможным бедствиям. Программы по повышению осведомленности, образованию и укреплению потенциала в области снижения риска бедствий и проведения митигационных мероприятий являются ключевым элементом обеспечения участия граждан в реализации городских стратегий по снижению риска бедствий.

Выводы и рекомендации

1. Политический аспект (в частности, управление городским населением через свободу и риски, а не через простое ограничение свободы и рисков) до сих пор **выпадает из анализа** многих отечественных теоретиков, занимающихся **рисками чрезвычайных ситуаций и бедствий**.

2. Политический аспект и инклюзивность в управлении СРБ формируют субъект-метасубъектные отношения, когда риск бедствия рассматривается не только с позиции системного и неоклассического междисциплинарного подхода, но и с точки зрения трансдисциплинарного подхода, когда одновременно используются модели саморазвивающихся систем и модели саморазвивающихся сред (в частности, в рамках Всемирной кампании МСУОБ ООН по повышению устойчивости городов «Мой город готовится»).

3. Для постнеклассической оценки риска бедствий активно задействуется как когнитивный и коммуникационный, так и в большой степени креативный потенциал городской инфрасреды. Власти малых и средних городов должны сотрудничать с национальными и местными исследовательскими институтами и центрами, ведущими мониторинг угроз, и содействовать работе по документированию и оценке угроз и сценариев реализации риска.

4. При реализации технологий «нового контрактуализма» и «гражданства» (специфических техник самооценки, уполномочивания, консультаций и переговоров) становится уже не столь важным: «Риск — артефакт политики городского развития или политика развития — это артефакт риска?».

5. Процесс участия и воздействие жителей на существующие формы управления снижением рисков бедствий станут факторами, определяющими успех устойчивого развития малых и средних городов России.

6. В России интерес к созданию и использованию адекватного современным вызовам аналитического обеспечения граждан (АОГ) для СРБ пока недостаточен.

7. Несмотря на широкое использование в «Умном городе версии 2.0» искусственного интеллекта и Интернета животных проблема футурологической слепоты в процессах поддержки принятия главой города решений по СРБ вряд ли будет решена.

8. Главам городов можно уверенно рекомендовать в качестве стратегических задач:

- создание объединений и сообществ специалистов, не ограничивающихся рамками города;
- создание и развитие сообществ, действующих на основе кластерного подхода и объединяющих

близлежащие города, для которых характерны аналогичные или взаимозависимые риски, укрепление партнерства, совершенствование децентрализованных действий, разработка планов на случай возникновения общих территориальных рисков и преумножение ресурсов;

- развитие партнерских отношений с Российским научным обществом анализа риска (РНОАР), местными, национальными и международными университетами, НПО или научно-техническими структурами, которые могут предоставлять данные, экспертов и результаты исследований;

- создание программы обмена с городами в других странах, сталкивающимися с аналогичными моделями риска или проблемами [8];

- участие в региональных и международных форумах и во Всемирной кампании по повышению устойчивости городов для продвижения инициатив, обмена опытом и расширения сотрудничества между местными, национальными и международными структурами, в частности с «МСМИОС — местные органы власти за устойчивое развитие» (www.iclei.org) и Союзом городов и местных органов власти (СГМОВ) (www.cities-localgovernments.org);

- изыскание новых креативных способов участия граждан в рефлексивном управлении СРБ и в функционировании системы самооценки устойчивости муниципальных образований.

Литература

1. Управление рисками техногенных и природных чрезвычайных ситуаций (пособие для руководителей муниципальных образований) / Под общ. ред. М.И. Фалеева / РНОАР. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2017. 269 с.
2. Community-based disaster risk management for local authorities (ADPC, 2006) www.unisdr.org/files/3366_3366CBDRMShesh.pdf, <http://go.worldbank.org/VW5ZBJBHA0>
3. Дин Митчелл. Правительность: власть и управление в современных обществах / Пер. с англ. А.А. Писарева; под науч. ред. С.М. Гавриленко. М.: Издательский дом «Дуло» РАНХиГС. 2016. 592 с.
4. Белкин С.В., Котова Е.С. Факторы риска в целеполагании инновационного развития России и трансформации «симулякризации» власти в «нематериальные авуары» экономического роста // Управление риском.

- Ежеквартальный аналитический журнал. 2014. № 1 (69). С. 6—10.
5. Талиб Нассим Николас. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. 2-е изд., доп. Пер. с англ. М.: КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2016. 736 с.
 6. Белкин С.В. Аналитическое обеспечение создания многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг // НТИ. Сер. 1. Организация и методика информационной работы. 2009. № 4. С. 17—26.
 7. Белкин С.В. Аналитическое обеспечение граждан (АОГ) в системе поддержки принятия губернатором решений (СППР-Губернатора) // Аналитика-Капитал. Т. IX. Аналитика социально-политических процессов: привлечение граждан к системе принятия решений губернатором. Сер. «Антологические исследования системных проектов. 2003 г.» М.: ВИНТИ РАН. ИП-КИР Минпромнауки России. Академия Аналитики и Информатики / Под науч. ред. С.В. Белкина. 2003. С. 79—163.
 8. Белкин С.В., Воронин В.В. Проблемы аналитического обеспечения управления современными городами и агломерациями // Актуальные проблемы государственного и муниципального управления: Сперанские чтения: Сб. статей междунар. научн. конф. Москва, март 2017 г. М.: РГГУ, 2017. С. 27—34.

Сведения об авторах

Белкин Сергей Викторович: кандидат технических наук, член-корреспондент Муниципальной академии, руководитель Научно-исследовательского центра Ассоциации малых и средних городов России
Количество публикаций: более 110, соавтор 10 монографий, 1 учебное пособие
Область научных интересов: аналитика государственного и муниципального управления, аналитика инноваций, научно-техническое развитие и социально-политические риски, аналитическое обеспечение граждан и третьего сектора

Контактная информация:

Адрес: 125009, г. Москва, Георгиевский пер., д. 1, стр. 1
Тел.: +7 (926) 346-23-40
E-mail: dr_belkin@mail.ru

Воронин Владимир Владимирович: директор Ассоциации малых и средних городов России

Количество публикаций: 12

Область научных интересов: государственное и муниципальное политическое управление, социологические и политологические исследования, политические риски

Контактная информация:

Адрес: 125009, г. Москва, Георгиевский пер., д. 1, стр. 1
Тел.: +7 (495) 692-02-77
E-mail: amsgr@yandex.ru

Гудожникова Анастасия Сергеевна: советник директора Ассоциации малых и средних городов России

Количество публикаций: 3

Область научных интересов: социологические исследования, государственно-частное партнерство

Контактная информация:

Адрес: 125009, г. Москва, Георгиевский пер., д. 1, стр. 1
Тел.: +7 (495) 692-02-77
E-mail: asgudozhnikova@mail.ru

Попова Ольга Николаевна: генеральный директор Союза «Торгово-промышленная палата Истринского муниципального района Московской области», эксперт Ассоциации малых и средних городов России

Количество публикаций: 5

Область научных интересов: социология города, политическая активность молодежи

Контактная информация:

Адрес: 125009, г. Москва, Георгиевский пер., д. 1, стр. 1
Тел.: +7 (498) 314-40-20
E-mail: popova_olga13@mail.ru