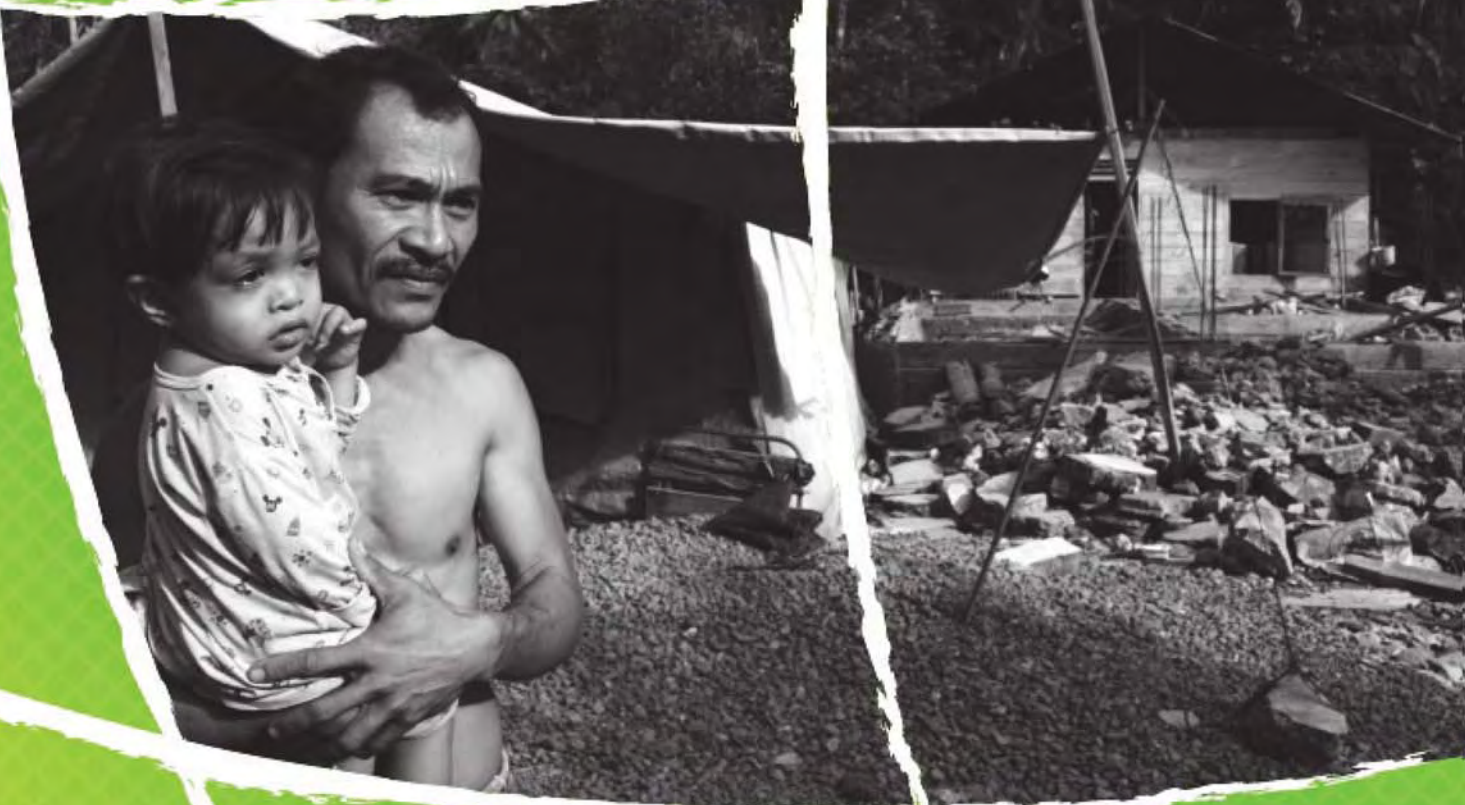


# ПРОГРАММА ПРОФИЛИРОВАНИЯ ЖИЗНЕСПОСОБНОСТИ ГОРОДОВ

Обеспечение государственных и местных органов власти механизмами контроля и повышения устойчивости городов к воздействию различных угроз, включая угрозы, связанные с изменением климата





## ЗАЧЕМ НУЖНЫ ПРОФИЛИ ЖИЗНЕСПОСОБНОСТИ ГОРОДОВ?

Ликвидация последствий стихийных бедствий в городах в одном только 2011 году обошлась примерно в 380 миллиардов долларов, наибольшие потери понесли при этом Крайстчерч, Новая Зеландия, Сендай, Япония, и Бангкок. Социально-экономические последствия в этих городах ощущались не только в районах, находившихся в непосредственной близости, но и по всем этим странами за их пределами.

В условиях, когда 50% мирового населения уже проживает в городах и в предстоящие десятилетия численность городских жителей, согласно прогнозам, значительно возрастет, закономерно встает вопрос о применении новых методов и средств, направленных на повышение возможностей местных органов власти по обеспечению защищенности человеческого капитала, хозяйственных ценностей и природных ресурсов. Постоянно растет число организаций, учреждений и правительств, понимающих важное значение снижения риска для населения в местах, подверженных возможным угрозам. Дает свои результаты глобальная дискуссия по проблемам изменения климата благодаря разработке мер по снижению рисков путем адаптации. Вместе с тем при планировании мер по адаптации к последствиям изменения климата нередко игнорируются другие угрозы, в том числе такие лидеры по числу жертв как землетрясения и цунами, а также пожары, промышленные и техногенные катастрофы, социальные и политические кризисы.

Современный подход и планирование строятся на основе методов оценки риска и защищенности городов, а также планирования и проведения восстановительных работ по смягчению последствий. Кроме того, большинство моделей применяется с разбивкой по разным секторам экономики в силу того, что не разработаны стандарты или они не соответствуют подходу, принятому в отношении городских систем. Наиболее прогрессивный метод оценки, разработанный в системе вторичного страхования, не предусматривает для городских и местных органов власти никакой системы или мер стимулирования по повышению жизнеспособности городов или возможному сокращению в конечном итоге расходов на страхование.

Сегодня в системе городского планирования, в программах территориального и стратегического планирования, программах организаций международной помощи, в международных финансовых учреждениях и организациях частного сектора основное внимание в реализации большинства планов действий уделяется анализу конкретных рисков и инвестиций в программы и проекты по уменьшению рисков и соответствующих специальных программ.

В отношении конкретных угроз такой подход в достаточной степени показал свою эффективность, вместе



с тем он строится главным образом на выявлении рисков и усовершенствовании мер по уменьшению угроз при проведении восстановительных работ. В настоящее время не существует механизмов для проверки эффективности затраченных усилий, пока не произойдет еще одно стихийное бедствие, которое позволило бы определить, соответствует ли оно принятым мерам по смягчению последствий или превышает первоначальные расчетные показатели.

Несмотря на достигнутый прогресс в смещении акцентов с проблемы снижения рисков на повышение жизнеспособности, **до сих пор не разработано ни одного механизма для измерения показателей жизнеспособности городов**, в результате чего органы власти в больших и малых городах ограничены в понимании спектра грозящих опасностей. Наиболее совершенным механизмом по повышению жизнеспособности городов является состоящий из десяти пунктов контрольный список Международной стратегии уменьшения опасности стихийных бедствий ООН (МСУОСБ), связанный с проведением всемирной кампании «Сделаем города жизнеспособными». Использование данного набора средств в сочетании с применением инструмента самооценки местных органов власти, разработанного МСУОСБ и партнерскими организациями, открыло новые возможности и стимулировало деятельность более чем в 1100 городах, стремящихся к повышению безопасности и устойчивости

городов к воздействиям стихийных бедствий. Исходя из этого, за счет расширения перечня угроз/опасностей путем включения в него экономических, социальных и техногенных угроз, ООН-Хабитат сосредоточит основное внимание на создании четких стандартов, с тем чтобы градостроители, инженеры, архитекторы, экономисты и другие специалисты, занимающиеся вопросами городского управления и городского развития, могли целенаправленно их применять, чтобы города действительно стали **в должной мере жизнеспособными и чтобы прогресс в этой области можно было оценить, сравнить, и анализировать.**

Следовательно, главным аргументом в обоснование Программы профилирования жизнеспособности городов (ППЖГ) является разработка **комплексного метода долгосрочного планирования городских систем** на базе принципов «жизнеспособности», составляющих прочный фундамент укрепления потенциала в целях защиты городских жителей и имущества, а также восстановления после устранения опасностей. Термин **«жизнеспособность городов» означает способность любой городской системы противостоять и быстро восстанавливаться после «катастрофических событий»**. ППЖГ заполняет крупную брешь и города получают перспективный комплексный метод планирования и развития городских населенных пунктов, рассчитанный на различные угрозы и участие различных заинтересованных сторон.

*Сложный характер стихийных бедствий привел к признанию того, что уменьшение риска путем повышения жизнеспособности потребует осуществления стратегии, включающей различные направления деятельности. Настоящее межотраслевое взаимодействие происходит только в том случае, когда ряд отдельных отраслей отказываются от своих собственных концепций и целей и совместно определяют позиции, исходя из общего комплекса стратегических концепций и целей.*

*(Ричард Хейг, директор Программы по смягчению последствий стихийных бедствий и восстановлению Центра Солфордского университета)*

## ООН-Хабитат и жизнеспособность городов

Главная цель ООН-Хабитат состоит в обеспечении устойчивого развития больших и малых городов и других населенных пунктов. **Один из основных принципов этой цели заключается в обеспечении способности городов противостоять и быстро восстанавливаться после катастрофических событий.** ООН-Хабитат продолжает укреплять возможности по оказанию содействия целому ряду партнерских организаций, занимающихся мерами реагирования в гуманитарной области главным образом через Межучрежденческий постоянный комитет, в лице которого представлена значительная часть сообществ по оказанию гуманитарной помощи, и прежде всего компетентные специалисты по городским системам, работающие непосредственно на местах, которые могут предоставлять необходимую консультативную помощь по принятию эффективных мер в период после кризисных ситуаций в городах.

ППЖГ четко вписывается в рамки мандата и компетенции ООН-Хабитат среди других сообществ, деятельность которых направлена на оказание гуманитарной помощи и обеспечение развития и которые на практике занимаются проблемами уменьшения риска и повышения устойчивости городов. Наше относительное преимущество подкрепляют основанные на комплексном подходе к решению проблем городов **ключевые партнерские связи** со стратегическими донорскими партнерскими организациями, включая Секретариат МСУОСБ, общества Красного Креста и Красного Полумесяца, Проект Хабитат по развитию партнерских отношений с университетами, частный сектор и городские сети. В число целевых партнеров, связанных с проектом, входят компании частного сектора, в том числе в таких отраслях, как ИТ, энергетика, природные ресурсы и страхование, а также городские сети, ассоциации ОГМВ и Метрополис.

По итогам Конференции Рио+20 будет создан новый перечень глобальных целей для поддержки реализации Целей развития тысячелетия в краткосрочном плане и будут поставлены новые Цели устойчивого развития на предстоящие 20 лет. Среди тематических областей в центре внимания находится одно из основных направлений устойчивого развития – повышение жизнеспособности городов. ППЖГ ООН-Хабитат совместно с другими основными партнерскими организациями, в частности с МСУОСБ ООН и ОГМВ, вносит вклад в развитие уникального направления, активно реагируя на решение проблем в данной тематической области деятельности в населенных пунктах.





## Стратегия реализации программы:

Выполнение ППЖГ будет осуществляться в 4+этапа, они начинаются последовательно и реализуются параллельно, как указано ниже:

>> **Начальный этап:** проведение серии заседаний экспертов, представляющих указанные ниже направления деятельности, организация форума (форумов) основных заинтересованных сторон, создание представительной руководящей группы и консолидация ресурсов, необходимых для выполнения программы; продолжительность начального этапа 8 месяцев, он завершается подготовкой всеобъемлющего доклада с изложением положения дел по каждой из указанных выше целей, нерешенных проблем и с указанием взносов каждой из заинтересованных организаций. Основные итоги этапа: сообщение Исполнительного директора о начале выполнения ППЖГ в разных странах мира на Конференции Рио+20 – **июнь 2012 года**; согласование заключительного документа по проекту, плана работы, структуры управления и сметы текущих расходов на заседании Руководящего комитета в ходе ВФГ 6 в Неаполе – **сентябрь 2012 года**; письма о сотрудничестве, соглашение, заключение соглашений по вопросам финансирования и создание системы управления – **декабрь 2012 года**; отбор и оглашение списка 8-10 пилотных городов в качестве лидеров/сторонников проекта, отстаивающих интересы соответствующих регионов в разработке программы – **январь 2013 года**; начало осуществления деятельности по программе, в том числе набор персонала, подготовка помещений, создание Секретариата по руководству и управлению программой – **март 2013 года** и подготовка Секретариатом первоначального отчета для представления Руководящему комитету на утверждение и выработку рекомендаций, а также начало подготовки пересмотренного плана работы в ходе заседания Совета управляющих ООН-Хабитат – **апрель 2013 года**.

>> **В. Этап 1, Исследования и разработки:** работа с партнерскими университетами ООН-Хабитат, разработка и согласование повестки дня исследований с целью выявления имеющихся в настоящее время ресурсов в наличии или в процессе разработки, связанных с решением проблем устойчивости городов, и подготовка детальной модели городских систем для использования в качестве основы аналитической системы оценки угроз/рисков/ жизнеспособности. Основные результаты: проведение переговоров по Техническому заданию, бюджетным сметам и письмам о договоренности, отбор и согласование списка пилотных городов на первом заседании Руководящего комитета – **август 2012 года**; начало выполнения в Делфте, Барселоне и других городах проекта исследований и разработок по конкретным аспектам модели городских систем, рассчитанного на 12-18 месяцев – **октябрь 2012 года**; первое заседание консорциума по вопросам координации деятельности в середине декабря 2012 года для представления материалов о направлениях исследований, координации хода работ и рассмотрения потенциальных проблем, сдерживающих консолидацию усилий, согласование действий по времени и получение результатов, а также подготовка отчетов к заседанию Руководящего комитета – **апрель 2013 года**; создание модели адаптации городских систем, интегрирующей основные функциональные элементы городских населенных пунктов, подверженных воздействию возможных угроз – **декабрь 2013 года**.

>> **С. Этап 2, Профилирование и оказание городам помощи в измерении показателей жизнеспособности:** Работа преимущественно с партнерскими организациями из числа компаний (вторичного) страхования, разработка новых и преобразование существующих сегодня моделей прогнозирования рисков, которые применяются для определения ответственности за ущерб, в системы измерения жизнеспособности, позволяющие получать

## Обзор программы

### ОБЩАЯ ЦЕЛЬ и ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ:

Общая цель ППЖГ состоит в том, чтобы «города были безопасным местом для проживания и работы, а городское руководство могло осуществлять стратегическое планирование развития и программ, целевым назначением которых являются конкретные показатели жизнеспособности в случае катастрофических событий». За 4-5 лет ее выполнения настоящая программа даст возможность получить уникальные весомые **результаты** по следующим пяти направлениям:

#### 1 Модель адаптации городских систем, пригодная для всех населенных пунктов:

На сегодняшний день в максимально точном приближении к модели городских систем стоит система оценки основных характеристик с помощью механизма быстрого профилирования городского сектора, разработанного в ООН-Хабитат в начале 2000-х годов. Однако данный механизм не получил дальнейшего развития как образец для моделирования средств измерения показателей в других областях городского управления и городского хозяйства и является лишь одним из методов, предназначенным для применения в конкретных целях. В число других средств входят: метод оценки рисков Всемирного банка, контрольный список из 10 пунктов МСУОСБ и несколько методов анализа рисков, разработанных на основе системы страхования. Модель городских систем будет пригодна для любых населенных пунктов, она будет покрывать все направления деятельности городов (материальные, организационные, территориальные и функциональные) и включать характеристики различных угроз, рисков, уязвимостей и постоянной готовности.

#### 2 Система показателей, стандартов и основных городских характеристик, позволяющих путем измерений оценивать возможности городов противостоять внешним воздействиям и восстанавливаться после кризисных ситуаций:

На основе универсальной модели городских систем в проекте будет разработан набор основных городских характеристик и показателей, что позволит точно определять степень жизнеспособности на основе взвешенной оценки угроз, рисков, уязвимостей и постоянной готовности и разработать систему показателей жизнеспособности городов, которую можно будет взять за основу будущего планирования и путей развития городских территорий.

#### 3 Системы программного обеспечения для подготовки основных характеристик жизнеспособности городов:

Сегодня существует немало систем программного обеспечения в помощь городскому руководству по решению всех задач, начиная с вопросов планирования и кончая вопросами управления, вместе с тем в свободном доступе для широкого круга работников городских

администраций нет комплексных механизмов отслеживания проблем жизнеспособности, планирования и управления. Для проведения анализа и получения количественных результатов на основе ограниченного числа основных показателей и очень большого числа исходных данных будут разработаны соответствующие компьютерные программы и предоставлены в пользование городским властям.

#### 4 Набор общих стандартов по устойчивости городов:

Большинство существующих сегодня стандартов в области городского развития, включая строительные нормы и правила, стандарты планирования и нормативные требования в отношении инфраструктуры и строительства, основаны на попытках обеспечить баланс между усилиями по снижению рисков и требуемыми расходами. При использовании механизмов оценки рисков главное внимание уделяется расчетам по конкретным угрозам-рискам. Благодаря реализации данной программы будет разработан комплексный набор стандартов городского планирования и развития, позволяющих производить в населенных пунктах измерения конкретных показателей их жизнеспособности.

#### 5 Новая система нормативов глобального мониторинга городов ООН-Хабитат:

В ООН-Хабитат имеется большой набор показателей для осуществления постоянного контроля за состоянием развития населенных пунктов во всем мире. При этом существует лишь три косвенных показателя рисков, однако этого далеко не достаточно, чтобы производить количественные измерения жизнеспособности и оказывать содействие городскому руководству и градостроителям в осуществлении долгосрочного планирования и дать возможность ООН-Хабитат осуществлять постоянный контроль за способностью городских систем к адаптации и восстановлению после стихийных бедствий, независимо от их происхождения. В соответствии с результатами обсуждения вопросов снижения рисков и повышения жизнеспособности на Конференции Рио+20, в программе будет разработана система нормативов мониторинга жизнеспособности в свете новых Целей устойчивого развития.

количественные показатели и устанавливать индексы элементов городских систем. Основные стратегически важные этапы: выявление ведущих страховых компаний частного сектора и поддержка деятельности Руководящего комитета – **ноябрь 2012 года**; предоставление консультативной помощи в проведении исследований и разработок, указанных в разделе Этап 1, на протяжении всего периода – до **декабря 2013 года**; проектирование и разработка совместно с представителями пилотных городов системы количественных показателей жизнеспособности городов, включающей модель воздействия различных угроз, модель оценки рисков/уязвимостей, модель постоянной готовности (включая заинтересованные организации) и составление перечня промежуточных показателей, на основе которых городские власти могли бы определять цели долгосрочного планирования/развития – **декабрь 2014 года**.

**>> D. Этап 3, Пилотные города, разработка средств для профилирования и проведения измерений:** работа с партнерскими организациями сектора ИТ, интеграция модели городских систем с моделью количественных показателей жизнеспособности и разработка алгоритмов для создания соответствующих средств программного обеспечения, позволяющих работникам городской администрации при умеренном уровне оснащенности компьютерными программами создавать свою систему количественных показателей жизнеспособности в качестве исходной информации для разработки программы развития городов в будущем. Основные результаты: определение ведущих компаний в секторе ИТ и оказание поддержки Руководящему комитету – **март 2013 года**; согласование Технического задания, объема работ и контроля за выполнением работ на Этапе 1 и 2 – **декабрь 2013 года**; создание

компьютерных программ с интегрированной моделью городских систем и разработка и испытание системы количественной оценки показателей в пилотных городах – **декабрь 2014 года**; введение в действие системы «Бета» в ходе Всемирной конференции по снижению рисков стихийных бедствий – **январь 2015 года**; сообщение о введении в действие окончательно разработанной системы измерения показателей основных городских характеристик и жизнеспособности городов мира в ходе Конференции Хабитат III – **июнь 2016 года**.

**>> E. Этап 4, Обсуждение нормативов и достижение согласия:** В процессе осуществления деятельности главным образом на уровне отношений между организациями, обсуждения вопросов введения в действие Программы профилирования городов и ее продвижения в качестве механизма планирования безопасных и жизнеспособных малых и больших городов ООН-Хабитат будет уделять основное внимание разработке различных стандартов, нормативных правил и целевых правовых норм кодексов планирования/ строительства, стандартов в области проектирования и архитектуры, а также для решения социальных и экологических задач. На начальной стадии ООН-Хабитат сосредоточит усилия на разработке стандартов, применимых для всех городских систем, рассмотрит перспективные нормативные цели, применимые в отношении потенциальных угроз, и после проведения по ним переговоров проведет испытания и доработает в ходе выполнения программы. Результаты деятельности по выполнению программы, достигнутые за ближайшие 4 года в сотрудничестве с техническими партнерскими организациями, научными сообществами, местными органами власти городских сетей, городами,

выступающими в поддержку проекта, в сочетании с результатами кампании МСУОБ «Сделаем города

## СТРУКТУРА РУКОВОДСТВА/УПРАВЛЕНИЯ:

Вопросами управления ППЖГ занимается Сектор по уменьшению опасности в городах Отдела по уменьшению опасности и проведению восстановительных работ. Руководитель Сектора по уменьшению опасности в городах (СУОГ) будет председательствовать на заседаниях Секретариата Руководящего комитета ППЖГ, в состав которого войдут представители групп заинтересованных сторон программы – по одному от каждой группы. В это число входит консорциум научных сообществ, сектор страхования, сектор ИТ (подлежит уточнению) и представитель группы учреждений (МСУОБ), а также по одному или несколько представителей ассоциаций ОГМВ и Метрополис, участвующих в программе стран-доноров и пилотных городов. В отношении оперативной деятельности координацию действий участников проекта будут осуществлять сотрудники проекта СУОГ ООН-Хабитат как в отношении результатов работы партнерских организаций, так и внутренней координации по существу проблем с другими отделами, по мере необходимости. В это число войдут отдельные подразделения разных отделов, Отдел внешних сношений на ранних этапах, а также секретариаты Исполнительного директора и заместителя Исполнительного директора, в частности в осуществлении мероприятий на Этапе 4. В отношении участия крупных городских центров существенный акцент будет сделан на предоставлении возможностей оперативным структурам, оказывающим содействие городам/правительствам в понимании проблем жизнеспособности и разработке ответных технических усовершенствованных решений и планов по повышению жизнеспособности городов.

## МОНИТОРИНГ, ОЦЕНКА и ОТЧЕТНОСТЬ:

Контроль за выполнением проекта будет осуществлять Руководящий комитет, он проводит два заседания в год для рассмотрения хода работ, проблем и показателей деятельности с учетом достигнутых результатов. Руководящий комитет проведет по вызову заседание Консультативной группы в составе представителей организаций, заинтересованных в осуществлении настоящей программы, с целью выражения их заинтересованности. Графики выполнения работ и проведения финансовых операций будут составлены на основе отдельных соглашений о сотрудничестве с донорскими организациями/участующими в проекте странами. Предполагается, что программа будет осуществляться на основе средств различных донорских организаций путем предоставления финансовых ресурсов и существенных взносов в виде товаров и услуг. Регулярно будут проводиться внешние оценки с целью рассмотрения хода работ с учетом поставленных целей и достигнутых результатов. Аудиторские проверки будут осуществляться согласно графикам донорских организаций, внутренних аудиторских структур ООН-Хабитат и периодического финансового аудита Секретариата ООН.

### СМЕТА РАСХОДОВ

Ориентировочная итоговая смета расходов ППУГ:	USD
Расходы на персонал и вспомогательные расходы	4,400,000
Исследования, разработки и пилотные проекты	3,600,000
<b>Итого</b>	<b>8,000,000</b>

**Обновление данных, сентябрь 2012 года:** новые партнерские организации, в том числе «Экосити Билдерс», Ассоциация планирования Британского Содружества, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного полумесяца и Комиссия Хуайжоу, обсуждают заявления о сотрудничестве относительно участия в Консультативной группе ППУГ/

**Обновление данных, ноябрь 2012 года:** ООН-Хабитат объявляет конкурс на участие 10 партнерских городов в ППУГ в течение всего срока ее выполнения

Контактная информация по Программе профилирования жизнеспособности городов:

Дэн Льюис, руководитель Сектора по уменьшению рисков в городах  
dan.lewis@unhabitat.org

В настоящей брошюре кратко изложены основные аспекты новой программы ООН-Хабитат и приводятся поддающиеся измерениям показатели по обеспечению устойчивости городов силами городских органов власти.

# UN HABITAT

ПРОГРАММА ООН ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ  
П/Я 30030, НАЙРОБИ 00100, Кения;  
Тел.: +254-20-7623120;  
Факс: +254-20-76234266/7 (Центральное управление)  
infohabitat@unhabitat.org

www.unhabitat.org