



# Методика самооценки устойчивости муниципальных образований и субъектов Российской Федерации к ЧС в рамках Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!»



- **Заказчик:** Общероссийская общественная организация «Российское научное общество анализа риска».
- **Исполнитель:** ВТК (на основании ДП № 1-7 от 29.05.2017).

Работа выполняется в рамках Соглашения № 3-НКО-17 от 29.05.2017 года «О предоставлении субсидии на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций», заключенного между Заказчиком и Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

**Начало работ – 29 мая 2017 г.,  
окончание работ – 15 ноября 2017 г.**

Целью работы являлась разработка методики самооценки устойчивости муниципальных образований и субъектов Российской Федерации к ЧС в рамках Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!»

Для достижения указанной цели были решены следующие задачи:

- ✓ переведена актуальная версия оценочного инструментария Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!» (Disaster Resilience Scorecard for Cities) на русский язык;
- ✓ адаптирован оценочный инструментарий Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!» к условиям Российской Федерации;
- ✓ разработана методика самооценки устойчивости муниципальных образований и субъектов Российской Федерации к ЧС в рамках Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!».

Цель кампании «Мой город готовится!» – содействовать городским властям в планировании и реализации мероприятий, направленных на достижение приоритетов и целей СРП на местном уровне, в т.ч. мероприятий по предупреждению бедствий и снижению последствий бедствий с учетом климатических изменений [2]. Кампания предназначена для городов с различными национальными, экономическими, климатическими, религиозными особенностями.

Актуальность профилактических мероприятий для предотвращения ущерба и улучшения реальных показателей безопасности была подчеркнута Председателем правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым на селекторном совещании «О ходе реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» 5 июля 2017 г.

Цель настоящей работы – разработка Методики самооценки устойчивости муниципальных образований и субъектов Российской Федерации к ЧС в рамках Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!», адаптированной к российским реалиям.



Одним из механизмов реализации выполнения Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы на местном уровне является глобальная кампания МСУОБ ООН по повышению устойчивости городов «Мой город готовится!» ("My city is getting ready").

Основными задачами Кампании являются:

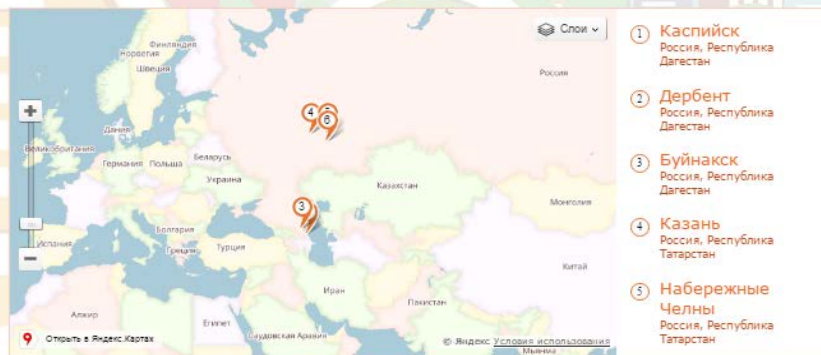
- ☐ узнать больше о бедствиях;
- ☐ инвестировать с умом;
- ☐ строить более безопасно.

Реализация Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы:



«Мой город готовится!» – реализация СРП на местном уровне

### Города России - участники Кампании



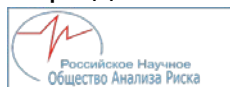


Участие городов в Глобальной кампании предполагает ежегодное заполнение так называемой Оценочной карты (ScoreCard).

Оценочная карта предназначена для оценки текущего состояния устойчивости городов к бедствиям и выявления пробелов в деятельности по снижению риска бедствий.

В рамках выполнения работы был осуществлен перевод на русский язык актуальной версии оценочного инструментария Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!» (Scorecard for Cities-2017).





**Принципы для создания благоприятных условий по устойчивости города**

1. Планирование для устойчивости к бедствиям.
2. Выявление, понимание и использование настоящих и будущих сценариев риска.
3. Повышение финансовых возможностей для устойчивости

**9. Принципы для реализации приоритета Сендайской рамочной программы «Строить лучше, чем было»**

- 10.9. Обеспечение эффективного реагирования на бедствия.
- 11.10. Быстрое восстановление и строительство «лучше, чем было»

**Функциональные принципы**

4. Осуществление устойчивого городского развития.
5. Охрана природных заповедников для улучшения защитных функций, предоставленных природными экосистемами.
6. Увеличение ведомственных возможностей для устойчивости к бедствиям.
7. Понимание и повышение социальных возможностей для устойчивости.
8. Повышение устойчивости инфраструктуры к бедствиям.

Оценочный инструментарий Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!» сгруппирован в 10 принципов

Новая оценочная карта имеет иерархическую структуру, включая более облегченную версию экспресс-оценки степени устойчивости города к бедствиям (2 уровня иерархии), и более детальную версию (4 уровня иерархии).

Глава 2. Оценочный инструментарий Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!», адаптированный к условиям Российской Федерации



Наименование принципа	Индикаторы 1-го уровня	Индикаторы 2-го уровня
Принцип 1: Планирование для устойчивости к бедствиям	Предусматривает ли Генеральный план города включение положений СРП	1.1. Является ли СРБ одним из ключевых аспектов концепции развития и/или стратегического плана города
		1.2. Город располагает необходимыми полномочиями и ресурсами для удовлетворения местных требований к СРБ
		1.3. Определена ответственность (ведущая организация) за различные аспекты устойчивости города к бедствиям
		1.4. В городе имеется механизм приоритетного выделения ресурсов на эффективное снижение значительных рисков, выявленных при оценке местных рисков
Принцип 2: Выявление, понимание и использование настоящих и будущих сценариев риска	Число погибших в результате опасных природных явлений в пересчете на 100 000 населения/год.	2.1. В городе проводится технический и экспертный анализ существующих и будущих угроз и опасностей для оценки подверженности воздействиям и уязвимости на всей территории города
		...

Принцип 8: Повышение устойчивости инфраструктуры к бедствиям	Число разрушенных/ поврежденных учреждений здравоохранения	8.1. Город имеет и реализует план или стратегию по защите критически важной инфраструктуры и коммунальных служб
	Число разрушенных/ поврежденных учреждений образования	8.2. Имеется ли необходимая защитная инфраструктура/ сооружения, позволяющие снизить риски (например, защитные сооружения от наводнений, сейсмостойкие конструкции)
	Продолжительность перерывов в предоставлении и важнейших услуг в год (водоснабжение и канализация, электроснабжение, здравоохранение, связь, информационные системы, электро/ энергоснабжение, транспорт)	
Принцип 9: Обеспечение эффективного реагирования на бедствия	Охват населения системой раннего оповещения о природных бедствиях, на 100 000 населения	9.1. Имеется городской план по предотвращению и ликвидации ЧС, предусматривающий меры по смягчению последствий, обеспечению готовности и реагированию на местные ЧС
		9.2. В городе приняты меры для обеспечения бесперебойной работы служб жизнеобеспечения даже в условиях чрезвычайной ситуации
		9.3. Город подключен к системам раннего оповещения



Уровень	Принцип	Ответственный исполнитель	МЧС России принимает участие в реализации принципа
I	<u>Принцип 9</u> : Обеспечение эффективного реагирования на ЧС	Орган, специально уполномоченный на решение задач в области защиты населения и территорий от ЧС	+
II	<u>Принцип 1</u> : Планирование для устойчивости к ЧС	Администрация МО	+
	<u>Принцип 2</u> : Выявление, понимание и использование настоящих и будущих сценариев риска ЧС	КЧС и ОПБ муниципального образования	+
	<u>Принцип 6</u> : Увеличение ведомственных возможностей для устойчивости к ЧС	Администрация МО	+
	<u>Принцип 8</u> : Повышение устойчивости инфраструктуры к ЧС	Заместитель главы администрации по ЖКХ	+
III	<u>Принцип 3</u> : Повышение финансовых возможностей для устойчивости к ЧС	Заместитель главы администрации по экономике	–
	<u>Принцип 4</u> : Осуществление устойчивого городского развития	Заместитель главы администрации по инфраструктурному развитию	–
	<u>Принцип 5</u> : Охрана природных заповедников для улучшения защитных функций, предоставленных природными экосистемами	Заместитель главы администрации по экологии	–
	<u>Принцип 7</u> : Понимание и повышение социальных возможностей для устойчивости к ЧС	Заместитель главы администрации по социальной политике	–
	<u>Принцип 10</u> : Быстрое восстановление и строительство «лучше, чем было»	Заместитель главы администрации по строительству	–

Предлагаемая структура принципов Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!» в Российской Федерации

Данная структура принципов позволяет рационально распределять обязанности и ответственность между подразделениями муниципальной исполнительной власти для эффективной деятельности по снижению риска бедствий.





Методика самооценки устойчивости муниципальных образований и субъектов Российской Федерации к ЧС в рамках Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!» (далее – Методика) предназначена для органов местного самоуправления (представительных органов муниципального образования, глав муниципальных образований, местных администраций).

Основные направления защиты населения и территорий от ЧС определены Федеральным законом № 68-ФЗ [1] и включают, в том числе:

- предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций;
- снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций;
- ликвидацию чрезвычайных ситуаций.

Методика знакомит мэров, губернаторов, глав администраций, членов городских советов и других заинтересованных лиц с общей концепцией снижения риска ЧС на муниципальном уровне, а также с передовыми методиками и инструментами, которые уже применяются для этих целей в разных городах мира. Методика дает ответ на следующие ключевые вопросы: ПОЧЕМУ осуществление таких мер целесообразно, КАКИЕ стратегии и действия необходимы и КАК решать поставленные задачи.

## Этапы самооценки устойчивости муниципальных образований к ЧС

1. Сбор рабочей группы

2. Оценка муниципальных рисков

3. Заполнение оценочной карты устойчивости муниципальных образований к ЧС

4. Выявление пробелов (слабых мест)

5. Разработка плана действий по СРБ





## Этап 1. Сбор рабочей группы:

- ❑ создайте законодательную основу на местном уровне путем принятия нормативных правовых актов муниципального образования, чтобы запустить процесс самооценки устойчивости муниципального образования к ЧС;
- ❑ назначьте специализированное подразделение или рабочую группу специалистов муниципалитета (далее – рабочая группа), поручив ей возглавить эту работу и реализовывать соответствующие меры. В состав рабочей группы по проведению самооценки устойчивости муниципального образования к ЧС должны быть включены, по меньшей мере, члены КЧС и ОПБ, поскольку одной из типовых их задач является руководство разработкой и осуществлением мероприятий по предупреждению ЧС, повышению надежности работы объектов экономики, критической инфраструктуры, обеспечению устойчивости их функционирования при возникновении ЧС. КЧС и ОПБ комплектуется ответственными работниками управленческого аппарата муниципального образования. В состав КЧС и ОПБ входят руководители органов исполнительной власти муниципального образования и организаций, в т.ч. обеспечивающих жизнеобеспечение населения в ЧС. Участие указанных специалистов повысит эффективность проведения самооценки устойчивости муниципальных образований к ЧС;
- ❑ официально закрепите участие заинтересованных сторон в процессе самооценки устойчивости муниципального образования в ЧС;
- ❑ определите потребности, ресурсы, которыми располагает муниципальное образование, приоритеты и зафиксируйте исходную ситуацию для дальнейшей работы (путем создания резервной копии файлов и/или бумажного отчета).

## Этап 2. Оценка муниципальных рисков:

- ☐ соберите и систематизируйте информацию о риске бедствий. Изучите Паспорт безопасности территории муниципального образования [4], Электронные паспорта территорий (объектов), Декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов, Декларации безопасности гидротехнических сооружений, находящихся на территории муниципального образования, статистические данные о ЧС, архивные материалы;
- ☐ проанализируйте существующий план социально-экономического развития муниципального образования и схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы городских округов и поселений, подробно изучите включенные в него программы и проекты;
- ☐ проведите оценку опасностей, присущих муниципальному образованию, а также оцените уязвимость и потенциал противодействия опасностям;
- ☐ по возможности наделите местные сообщества (общественные организации, студентов колледжей и ВУЗов, социально ориентированные некоммерческие организации и пр.) полномочиями по проведению оценки риска и выявлению уязвимых мест.

Этап 3. Заполнение оценочной карты устойчивости муниципальных образований к ЧС;  
соберите рабочую группу для осуществления самооценки устойчивости муниципальных образований к ЧС;

коллективно осуществите заполнение оценочной карты устойчивости муниципальных образований к ЧС с помощью прилагаемой шкалы измерения (приложение 1 к Методике). Обязательно заполняйте область примечаний, выделяя положительные моменты и акцентируя внимание на недостатках;

каждый показатель в принципах оцените в баллах от 0 до 3;

определите суммарные набранные баллы по каждому из 10 принципов, сложив баллы по каждому из вопросов, входящих в соответствующий принцип;

переведите набранные баллы в 10-балльную шкалу по следующей зависимости (1):

$$M_{10i} = M_i \times 10 / M_{\max i}, \quad (1)$$

где  $M_{10i}$  – набранное количество баллов по 10-балльной шкале по  $i$ -му принципу;

$M_i$  – набранное количество баллов по  $i$ -му принципу;

$M_{\max i}$  – максимальное количество баллов по оценочной карте по  $i$ -му принципу;

$i=1 \div 10$  – номера принципов согласно таблице 1;

для каждого принципа заполните таблицу 1.



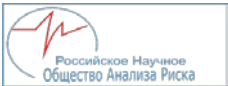
## Этап 4. Выявление пробелов (слабых мест):

в таблице 1 выделите 2-3 принципа, набранное количество баллов которых по 10-балльной шкале  $M_{10i}$  отличается от средних баллов в меньшую сторону.

рассмотрите также те показатели, которые имеют балл ниже среднего (менее 2).

Эти принципы и показатели являются слабыми местами (пробелами) в обеспечении устойчивости муниципальных образований к ЧС.





### Этап 5. Разработка плана действий по СРБ:

для принципов, набравших наименьшее количество баллов на этапе 4, разработайте «дорожную карту» повышения устойчивости муниципального образования к бедствиям (рис. 3) путем выработки управленческих решений по улучшению показателей тех принципов, которые набрали наименьшее количество баллов;

	2017	I полугодие 2018	II полугодие 2018	I полугодие 2019
Осуществление устойчивого городского развития	0.8		3.5	
Охрана природных заповедников для улучшения защитных функций	1,2			5.4
Повышение финансовых возможностей для устойчивости		1.8		6.4

0.8

исходное количество баллов по 10-значной шкале по *i*-му принципу

3.5

планируемое набранное количество баллов по 10-значной шкале по *i*-му принципу

разработайте План для повышения безопасности и устойчивости муниципального образования (далее – План), пример которого приведен в приложении 2 к Методике.

В Плате необходимо отразить следующие моменты:

- мероприятия, проекты и виды деятельности, которые могут помочь достигнуть планируемые целевые значения баллов для принципов;
- человеческие и финансовые ресурсы и возможности (персонал, технические эксперты, фонды и пр.), которые могут быть доступны при реализации планируемых действий;
- обеспечение политической поддержки для планирования и поддержки внедрения Плате в жизнь;
- включение в задачи по выполнению Плате соответствующих государственных организаций /учреждений, общественных организаций, социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельности в области защиты населения и территорий, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, других заинтересованных сторон;
- затраты и выгоды, связанные с мероприятиями по снижению риска бедствий.

По каждому принципу План должен содержать:

- планируемую цель;
- планируемые действия;
- индикаторы и результаты;
- сроки выполнения;
- ответственных лиц.



ПРИНЦИП 3: ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ УСТОЙЧИВОСТИ К БЕДСТВИЯМ

Оценить экономические последствия бедствий и необходимость инвестиций в устойчивость. Определить и разработать финансовые механизмы для поддержки мер по повышению устойчивости.

- Ключевыми мерами могут быть:
- Знание и оценка значительных прямых и косвенных ущербов в результате бедствий (базируясь на опыте прошлых лет и с учетом будущих рисков); и относительное влияние инвестиций в профилактику, а не понести более значительные затраты в процессе восстановления;
- Выделение запланированных статей капитальных расходов бюджета для проведения каких-либо крупных работ, необходимых для повышения устойчивости;
- Включение в текущий бюджет ассигнований на управление рисками, требуемых для поддержания необходимого состояния устойчивости;
- Оценка всех решений по планированию, выдаче разрешений и осуществлению капиталовложений с точки зрения их влияния на риски стихийных бедствий и корректировку этих решений в случае необходимости;
- Создание стимулов для домохозяйств, малообеспеченных семей, общин, коммерческих и государственных предприятий инвестировать в снижение рисков, которым они подвержены (например, планирование бесперебойности деятельности, резервирование, совершенствование строительства);
- Использование страхования жизни, средств к существованию, муниципального и частного имущества;
- Изучение, по мере необходимости, прогрессивных механизмов финансирования, таких как специализированные облигации, специализированное страхование, налоговое стимулирование, вложенных на развитие и др.

Для заполнения данного раздела Оценочной карты потребуются следующие данные: документация по бюджету и плану капитальных вложений; документация по всем инвестициям в план стимулирования или схемы финансирования (например, ссуды на повышение сейсмостойкости), вносимых на устойчивость к бедствиям, вместе со статистикой по каждому району города; статистика охвата страхования.

13

План для повышения безопасности и устойчивости муниципального образования к ЧС

Календарный год – 2018

Муниципальное образование	Альметьевск
Контактное лицо	[Имя и контактные данные]

Распределение целей, деятельности и индикаторов

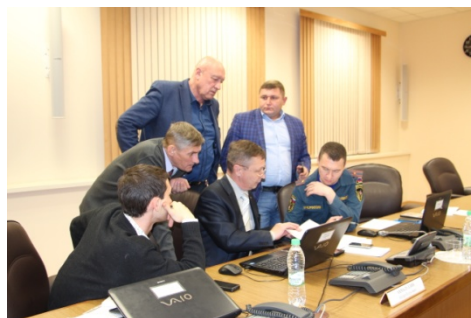
ПРИНЦИП 1: Планирование для устойчивости к ЧС

#	ЦЕЛЬ	ДЕЙСТВИЯ	ИНДИКАТОРЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ	ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ	ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
1	Снижение потерь обслуживания электроэнергией при вероятном сценарии развития ЧС	Выявить проблемные участки	Количество участков	4 квартал 2017	Электросети, Исполком МО
2		Разработка проектных решений	Да/нет	1 квартал 2018	Глав. архитектор района
3		Спланировать изменения в программу финансирования на уровне муниципалитета	Да/нет	2 квартал 2018	Исполком МО
4		Привлечение инвестиций частного бизнеса города/района для совместного решения вопроса	Да/нет	3 квартал 2018	Исполком МО
5		Привлечение инвестиций извне (в т.ч. ООН)	Да/нет	3 квартал 2018	Исполком МО, по согласованию с Президентом РТ, через МЧС России
6		Запрос в МинФин по выделению дополнительного финансирования из бюджета субъекта	Да/нет	3 квартал 2018	Исполком МО

№ п/п	Тема / Аспект	Вопрос / Оцениваемая область	Ориентировочная шкала значений	Примечание
П.3.1	Подходы к привлечению новых инвестиций в город	Муниципальное/ федеральное ведомство планируют все источники финансирования и «стабилизацию инвестиций» через коммодитизацию, имеют ли доступные пути для привлечения внешнего финансирования и активно изыскивают средства для крупных инвестиций в устойчивое развитие	1 – Город имеет все пути для обеспечения финансирования деятельности по СРБ, активно им следует и добился определенных успехов 2 – Город имеет множество путей для обеспечения финансирования деятельности по СРБ и активно следует ряду этих шагов 3 – Существует определенный взгляд на пути финансирования, но картина неполная, и мало что делается для того, чтобы заниматься этим. 0 – Мало понимания / осведомленности о доступных источниках финансирования СРБ	
П.3.2	Финансовый план и бюджет по устойчивости, включая резервные фонды	Имеет ли в городе конкретный «определенный» (значимый) бюджет, необходимые ресурсы и установленный резервный фонд для уменьшения опасности бедствий на местном уровне (снижение последствий, предотвращение, реагирование и восстановление)?	1 – Финансовый план города является выделенным по отношению к СРБ, бюджету «обязательным», и существуют планы в случай непредвиденных обстоятельств 2 – Финансовый план города позволяет проводить мероприятия по СРБ, бюджету «значимый» 3 – Есть несколько планов в разных ведомствах / организациях, но они не	Но не кироводит

Методика была апробирована в ходе проведения выездных обучающих семинаров с руководителями муниципальных образований республик Дагестан и Татарстан, присоединившихся к Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!», а также с председателями КЧС и ОПБ городов, муниципальных образований и сельских поселений, руководителями и специалистами в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций, специалистами по гражданской обороне органов исполнительной власти республик, преподавателями БЖД.

Семинар показал заинтересованность руководителей муниципальных образований в изучении новых подходов к обеспечению устойчивости городов к ЧС, принятых в Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!».



SEMINAR

