

А.Ю. Скриган
Белорусско-Российский университет
В.В. Киреев, А.Д. Шкарубо
Центрально-Европейский университет

АДАПТАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ К ОБИЛЬНЫМ СНЕГОПАДАМ

Снежный шторм Хавьер, произошедший в Беларуси 15-16 марта 2013 г. является значимым прецедентом в оценке системы управления и принятия решений в отношении предсказания, подготовки и ликвидации последствий неблагоприятных погодных явлений с редкой повторяемостью и масштабными негативными последствиями. Несмотря на то, что

населенные пункты Беларуси, как правило, хорошо подготовлены к обильным снегопадам и метелям, во время Хавьера крупные города – Минск и Могилев – оказались заблокированными под снежными заносами, тысячи людей были вынуждены либо оставлять личный автотранспорт на дороге, и, не дождавшись общественного транспорта, добираться пешком домой по снежным заносам, либо, полагаясь на свой страх и риск, пережить снежный шторм в автомобилях. Ретроспектива событий свидетельствует о том, что все имеющиеся нормативные документы и регламентирующие процедуры были выполнены (передача информации, оповещение организаций, мобилизация соответствующих служб, организация и проведение мероприятий по ликвидации последствий), удалось избежать значительного материального ущерба и людских жертв. Однако оценка действий государственных служб подвергалась критике со стороны СМИ и общественности, размах мнений колебался от утверждения, что службы реагирования были фактически парализованы до утверждения, что действия государственных служб оказались неэффективными. Следствием общественного резонанса на Хавьер стало обещание Президента и государственных структур проанализировать причины неэффективности мероприятий по ликвидации последствий снежного шторма с соответствующими изменениями в процедурах и алгоритмах работы.

В целях изучения возможностей и ограничений упреждающей адаптации в условиях современной модели управления Беларуси, в данной статье были рассмотрены процесс ликвидации последствий снежного шторма государственными структурами, реакция на их действия со стороны общества, а также уроки, извлеченные из события, направленные на укрепление адаптационного потенциала уязвимых групп населения.

Хавьер был выбран в качестве объекта исследования по нескольким причинам: событие редкой повторяемости и с масштабными последствиями, что (1) позволяет вывить сильные и слабые стороны управления данной ситуацией; (2) исследовать ряд вопросов оценки уязвимости и упреждающей адаптации, которые остаются относительно неизученными на сегодняшний момент [1], включая культурные и политические факторы [2], и (3) вследствие исключительности события и масштабов последствий, Хавьер и его последствия хорошо задокументированы, имеется возможность изучить и представить позицию различных групп общества.

В качестве теоретических рамок исследования выступала методология, предложенная в [1], позволяющая исследовать как культурные, политические и организационные аспекты формируют среду управления климатическими рисками на уровне организаций и территориальных образований. В соответствии с указанным подходом, организационная адаптация и устойчивость социально-экологических систем к экстремальным погодным явлениям рассматриваются для пяти этапов цикла управления: (1) упреждающая адаптация, (2) реагирование, (3) ликвидация и восстановление, (4) определение общей устойчивости, (5) будущая адаптация системы. Все этапы оцениваются с точки зрения организационных результатов и выводов, направленных на повышение устойчивости и адаптационной способности социально-экологической системы к аналогичным экстремальным погодным явлениям в будущем.

Исследование базировалось на контент-анализе полуструктурированных интервью (23 представителя различных общественных групп), публикациях в национальных СМИ (7 газет, 2 телеканала, 4 интернет-портала), публикациях в местных СМИ (3 газеты, 2 телеканала), обсуждениях в социальных сетях (3 сети), содержания интернет-порталов государственных организаций и НКО, нормативно-правовых документах национального и местного уровней, стратегий, программ и руководств, релевантных тематике исследования.

Исследование выявило, что главными препятствиями адаптации являются институциональные аспекты управления, обусловленные недостатком ресурсов, проблемами

научного и технологического обеспечения процесса принятия решений. Государственная управленческая схема, основанная на жесткой вертикали принятия решений, оказывается наиболее уязвимой в управлении ситуаций, связанных с экстремальными погодными явлениями, что согласуется с выводами [3]. Запоздалая реакция государственного органа, обладающего полномочиями управления в данной конкретной ситуации (МЧС), повлекла за собой неэффективное взаимодействие между организациями различных уровней (Минэнерго, Министерство транспорта, ГАИ, ЖКХ и их территориальные представительства), что является примером горизонтального институционального противоречия в управлении [4]. Запоздалая реакция МЧС и неэффективное управление экстремальными погодными условиями были обусловлены тем, что полномочия и ответственность в сфере принятия решений по реагированию и ликвидации последствий экстремальных погодных явлений перекрываются между несколькими государственными структурами – Министерством МЧС, Советом Министров и Президентом. Это ограничивает МЧС в принятии эффективных решений, особенно в случае проявления экстраординарного события и отсутствия отработанных процедур и стандартных протоколов.

Система управления чрезвычайными ситуациями климатического характера в Беларуси не предусматривает подготовку государственных структур к экстремальным погодным явлениям, таким как снежный шторм, не только вследствие их чрезвычайно редкой повторяемости, но и вследствие традиционных приоритетов и задач, стоящих перед МЧС в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Это нашло отражение как в программах подготовки персонала, процедурах реагирования на экстремальные погодные явления, стратегиях коммуникации между всеми вовлеченными сторонами, так и в обеспечении соответствующей техникой и ресурсами. Упомянутое положение вещей представляет собой функциональный пробел управления [5], когда управленческая ситуация (снежный шторм в данном контексте) не соответствует основным приоритетам организации, на которую возложено управление (органам МЧС).

Социальные сети, институциональное разнообразие и связи между общественными структурами играют исключительно важную роль в реагировании и ликвидации последствий экстремальных погодных явлений [2]. В целом, белорусское правительство признает этот факт, но на практике крайне осторожно и избирательно подходит к вопросу взаимодействия и координации с НКО. Снежный шторм полностью подтвердил данную политику государственных органов: для ликвидации последствий Хавьера официально не была привлечена ни одна НКО, включая «про-государственные» организации, занимающиеся вопросами военной подготовки молодежи и спасения людей (например, ДОСААФ, ОСВОД). Из «реальных» НКО, оказавших значительную помощь в ликвидации последствий Хавьера, следует упомянуть Клуб джипперов, по собственной инициативе вытаскивавшего машины из сугробов, и «про-государственную» в Беларуси Международную организацию Красного креста, наладившую обеспечение горячим чаем водителей в снежных заторах. Ликвидация последствий Хавьера продемонстрировала, что действия этих организаций оказались крайне эффективными, как вследствие большей организационной гибкости, так и вследствие хорошей оснащенности и эффективной коммуникации. Логичным следствием из уроков Хавьера могло бы стать расширение взаимодействия и кооперации между НКО и государственными организациями, однако вплоть до ноября 2014 г. никаких усилий в этом направлении предпринято не было, как со стороны НКО, так и со стороны государственных структур.

Следует отметить, что за исключением мероприятий по контролю над количеством и состоянием аварийно-спасательного оборудования и техники, никакие другие меры в период после Хавьера предприняты не были. Отчасти это объясняется достаточно высоким уровнем развития «репертуара адаптационных мер» соответствующих структур, отчасти –

патерналистской позицией государства в белорусском обществе. В свете упреждающей адаптации и будущих мер следует признать необходимость реализации целого ряда организационных решений, повышающих устойчивость социально-экологических систем к экстремальным погодным явлениям.

Для лучшего понимания пробелов и препятствий в повышении адаптационного потенциала социально-экологических систем к экстремальным погодным явлениям требуются дальнейшие исследования позиций и реакций различных социальных групп в отношении инструментов и методов адаптации.

ЛИТЕРАТУРА:

1 Linnenluecke, M., Griffiths, A., Winn, M., 2012. Extreme weather events and the critical importance of anticipatory adaptation and organizational resilience in responding to impacts. *Bus. Strategy Environ.* 21, 17–32.

2 Adger, W.N., 2003. Social capital, collective action and adaptation to climate change. *Econ. Geogr.* 79, 387–404. Adger, W.N., Barnett, J., Brown, K., Marshall, N., O'Brien, K.L., 2012. Cultural dimensions of climate change impacts and adaptation. *Nat. Clim. Change* 3, 112–117.

3 Ekstrom, J.A., Moser, S.C., 2014. Identifying and overcoming barriers in urban climate adaptation: Case study findings from the San Francisco Bay Area, California, USA. *Urban Clim.* 9, 54–74.

4 Young, O., 2002. *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay and Scale.* MIT Press, Cambridge, MA.

5 Ekstrom, J.A., Young, O.R., 2009. Evaluating functional fit between a set of institutions and an ecosystem. *Ecol. Soc.* 14(2), 16. Available at: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art16/> (last accessed December 18, 2014).