Краткое резюме

Обзор

Вечером в среду 1 сентября 2021 года остатки урагана «Ида» достигли штата Нью-Йорк. Хотя к тому времени этот шторм был переклассифицирован как посттропический циклон, он обновил рекорд города по количеству выпавших за один час осадков, вызвал обширные наводнения, причинил ущерб на сотни миллионов долларов и стал причиной смерти 13 человек в городе Нью-Йорке. 5 сентября 2021 года президент Джозеф Р. Байден младший опубликовал объявление о крупном стихийном бедствии для штата Нью-Йорк (4615-DR-NY).

22 марта 2022 года Министерство жилищного строительства и городского развития США (U.S. Department of Housing and Urban Development, HUD) объявило, что город Нью-Йорк (далее «Город») получит средства в размере 187 973 000 долларов для финансирования мер по долгосрочному восстановлению после урагана «Ида», а управление этими средствами будет осуществлять городское Административно-бюджетное управление (Office of Management and Budget, OMB). Об этом ассигновании было объявлено в извещении Федерального реестра *Выделение средств Общей субсидии на развитие населенных пунктов и восстановление после стихийных бедствий (CDBG-DR) и применение консолидированных исключений и альтернативных требований CDBG-DR* (том 87, № 100 от 24.05.2022, 87 FR 31636, далее «Извещение HUD»), а средства были выделены в соответствии с Законом о дополнительном выделении помощи при стихийных бедствиях (Disaster Relief Supplemental Appropriations Act) от 2022 года (Общий закон № 117-43).

Средства должны использоваться для «оказания помощи при стихийном бедствии, долгосрочном восстановлении, восстановлении инфраструктуры и жилья, для экономического оживления и смягчения последствий в наиболее пострадавших и неблагополучных районах». В данном Плане действий описывается, как Город будет использовать выделенные ему средства субсидии CDBG-DR для поддержки мер по восстановлению и повышению устойчивости. В частности, здесь приводятся критерии соответствия и описывается, как средства будут соответствовать неудовлетворенным потребностям и как Город будет выполнять требования, связанные с данным финансированием. Город публикует данный план, чтобы начать 30-дневный период общественных замечаний, который закончится 26 сентября 2022 года. Кроме того, Город проведет общественное слушание 14 сентября 2022 года в 19:00 EST для приема дополнительных замечаний.

Обзор стихийного бедствия

К сожалению, для ньюйоркцев суровые погодные условия не являются редкостью. Поскольку город Нью-Йорк расположен на Восточном побережье, его жители давно знают, что город подвержен периодам аномальной жары, снежным бурям и прибрежным наводнениям. Однако летом 2021 года после серии сильных штормов стало ясно, что появилась еще одна угроза – исключительно сильные ливневые дожди, приводящие к наводнениям в удаленных от побережья зонах. За период с 8 июля, когда город пострадал от тропического шторма «Эльза», и до 1 и 2 сентября, когда на город обрушился посттропический циклон (PTC) «Ида», город пережил три шторма, *каждый* из которых сопровождался ливневыми дождями, вероятность выпадения которых составляет 1% или менее в год. Тропический

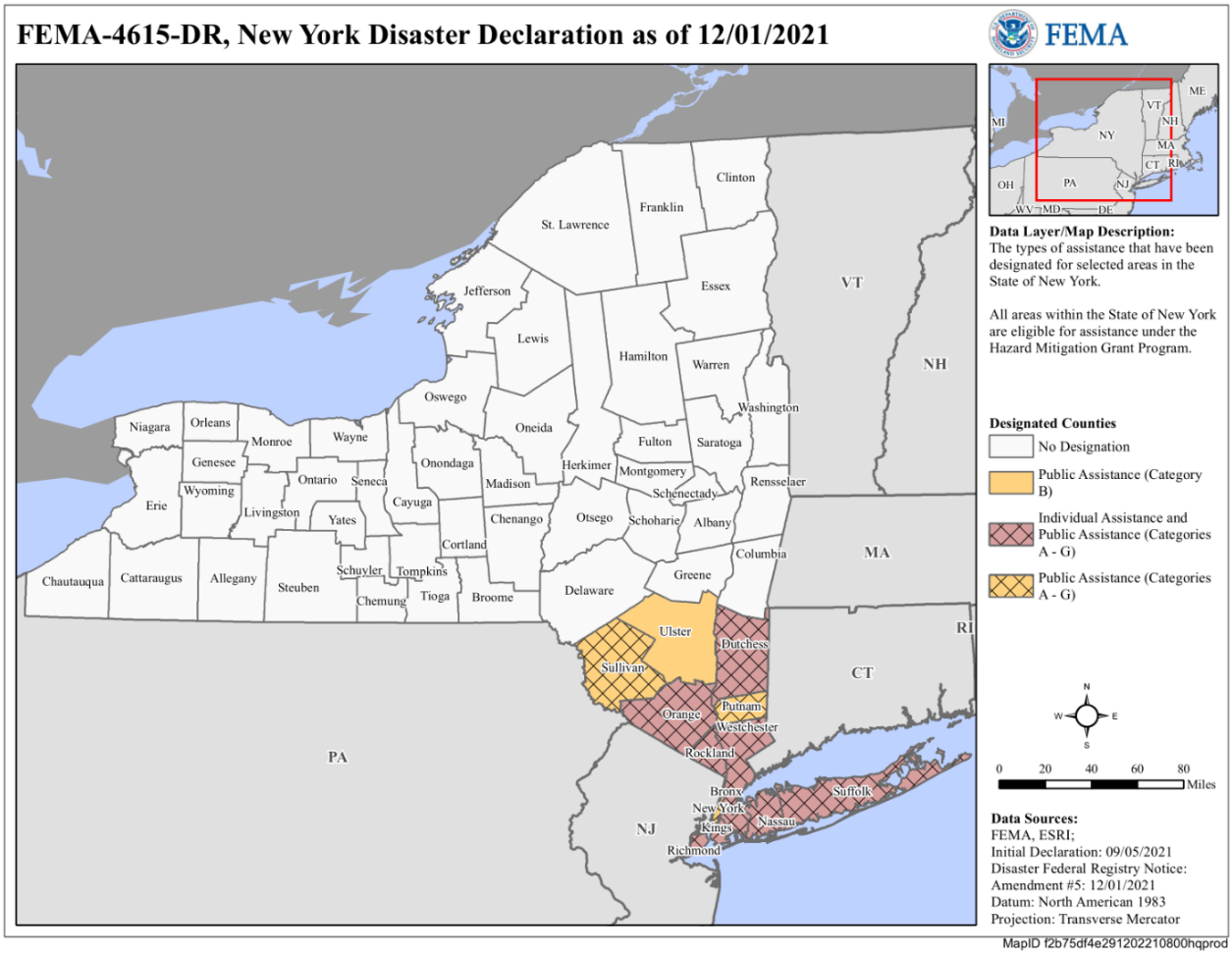
шторм «Анри», обрушившийся на город 21 августа, установил новый городской рекорд количества осадков, выпавших за один час, который, в свою очередь, был побит посттропическим циклоном «Ида» 10 днями позже.

Незадолго до этого Город несколько лет разрабатывал план действий на случай сильных ливневых дождей, и План обеспечения устойчивости к ливневым водам (Stormwater Resiliency Plan) был опубликован Городом в мае 2021 года. Однако Город никогда не испытывал шторма такой жесткости и интенсивности, как посттропический циклон «Ида». Хотя тропические штормы, происходившие ранее тем летом, сопровождались сильными ливнями, эти штормы происходили в течение более продолжительных периодов и не сопровождались такими стабильными и интенсивными дождями, как циклон «Ида». Национальная метеорологическая служба (NWS) впервые выпустила чрезвычайное уведомление о внезапных наводнениях (Flash Flood Emergency) для города Нью-Йорка. В Статен-Айленде во время циклона «Ида» менее чем за 12 часов выпало более 9 дюймов (330 мм) дождя, причем значительная часть осадков выпала за 3 часа. В западной части Бронкса за один час выпало более 3 дюймов (76 мм) осадков.

Помимо беспрецедентного общего уровня осадков, этот шторм был отмечен наводнениями. Непрерывные дожди во время шторма привели к переполнению канализационной системы Города, которая обычно способна обрабатывать 1,75 дюймов (45 мм) дождевой воды в час. В результате этого вода, скопившаяся на улицах, начала переливаться в систему метро, кладовые и подвалы, особенно во внутренних зонах вне зоны 100-летнего наводнения. Согласно проведенному Городом анализу поврежденной недвижимости, всего 6,9% зданий, пострадавших от циклона «Ида», находятся в зоне 100-летнего наводнения, а 13,7% зданий находятся в зоне 500-летнего наводнения.

Согласно оценке Города, ущерб был нанесен 33 500 зданиям, то есть 3,3% всех зданий города. Хотя циклон «Ида» прошел по всем пяти районам, особенно сильные последствия были во внешних районах. Из всех пострадавших объектов недвижимости 39,9% объектов находились в Куинсе, 26,7% – в Бруклине, 18,7% – в Бронксе и 12,7% – в Статен-Айленде, и только 2,0% объектов недвижимости находились в Манхэттене. Поэтому в президентском объявлении о стихийном бедствии было указано, что округ Бронкс, округ Кингс (Бруклин), округ Куинс и округ Ричмонд (Статен-Айленд) имеют право на программы индивидуальной и общественной помощи FEMA, а округ Нью-Йорк (Манхэттен) имеет право только на программы общественной помощи FEMA. Кроме того, Министерство жилищного строительства и городского развития США (HUD) не включило Манхэттен в список наиболее пострадавших («most impacted and distressed», MID) зон, для которых средства субсидии CDBG-DR должны быть выделены в приоритетном порядке.

Рис. 1. Карта объявления зоны стихийного бедствия в штате Нью-Йорк



Если сравнивать районы, самое большое количество поврежденных объектов недвижимости было в Куинсе и Бруклине. Однако если анализировать ущерб по учетным зонам муниципальных округов (Community District Tabulation Area, CDTA), видно, что ущерб распределен сравнительно равномерно по четырем наиболее пострадавшим районам: ни в какой зоне CDTA количество поврежденных объектов недвижимости не превышает 7,1%.

Рис. 2. Тепловая карта поврежденных объектов недвижимости

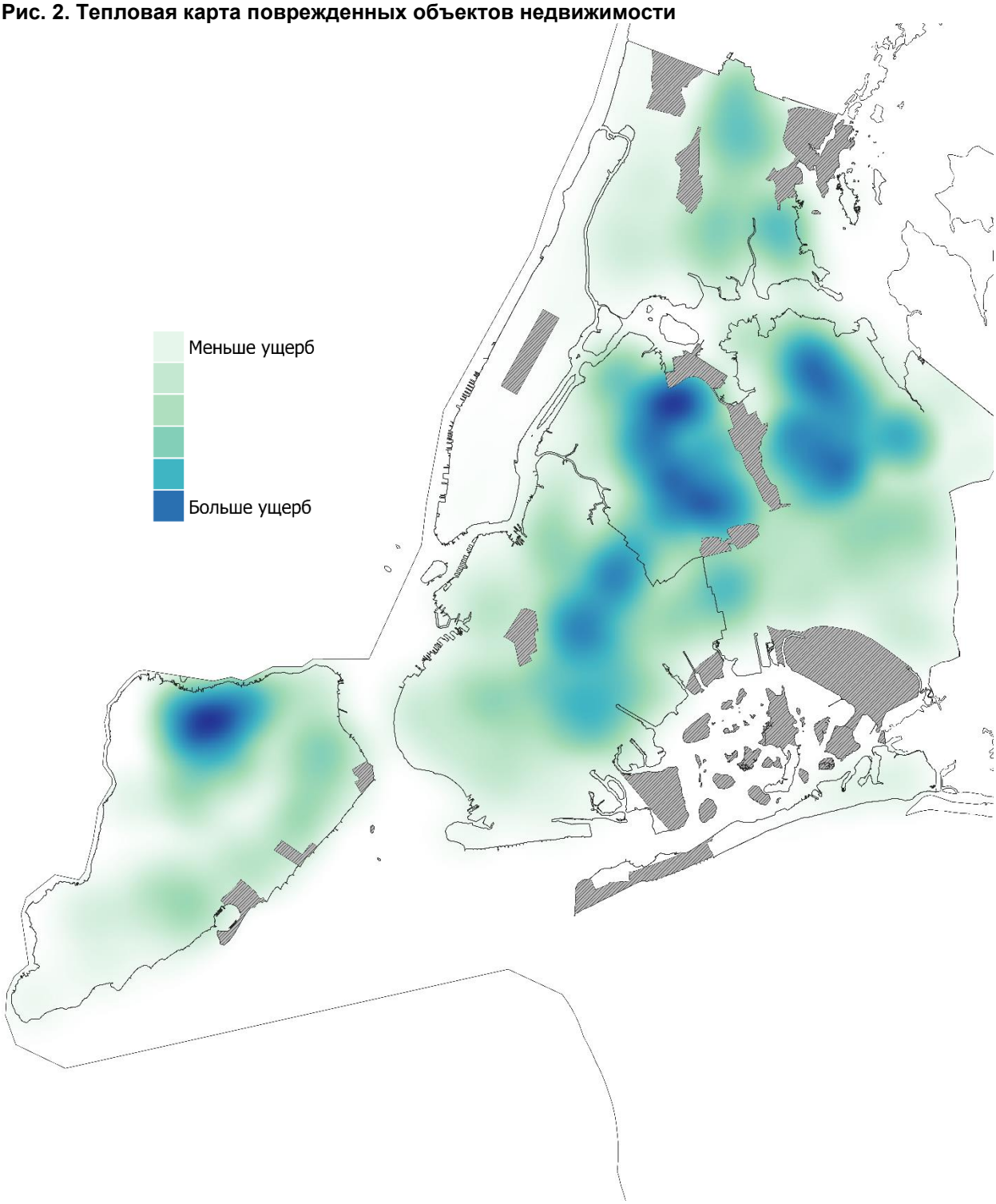


Рис. 3. Поврежденные объекты недвижимости по зонам CDTA — по количеству поврежденных зданий

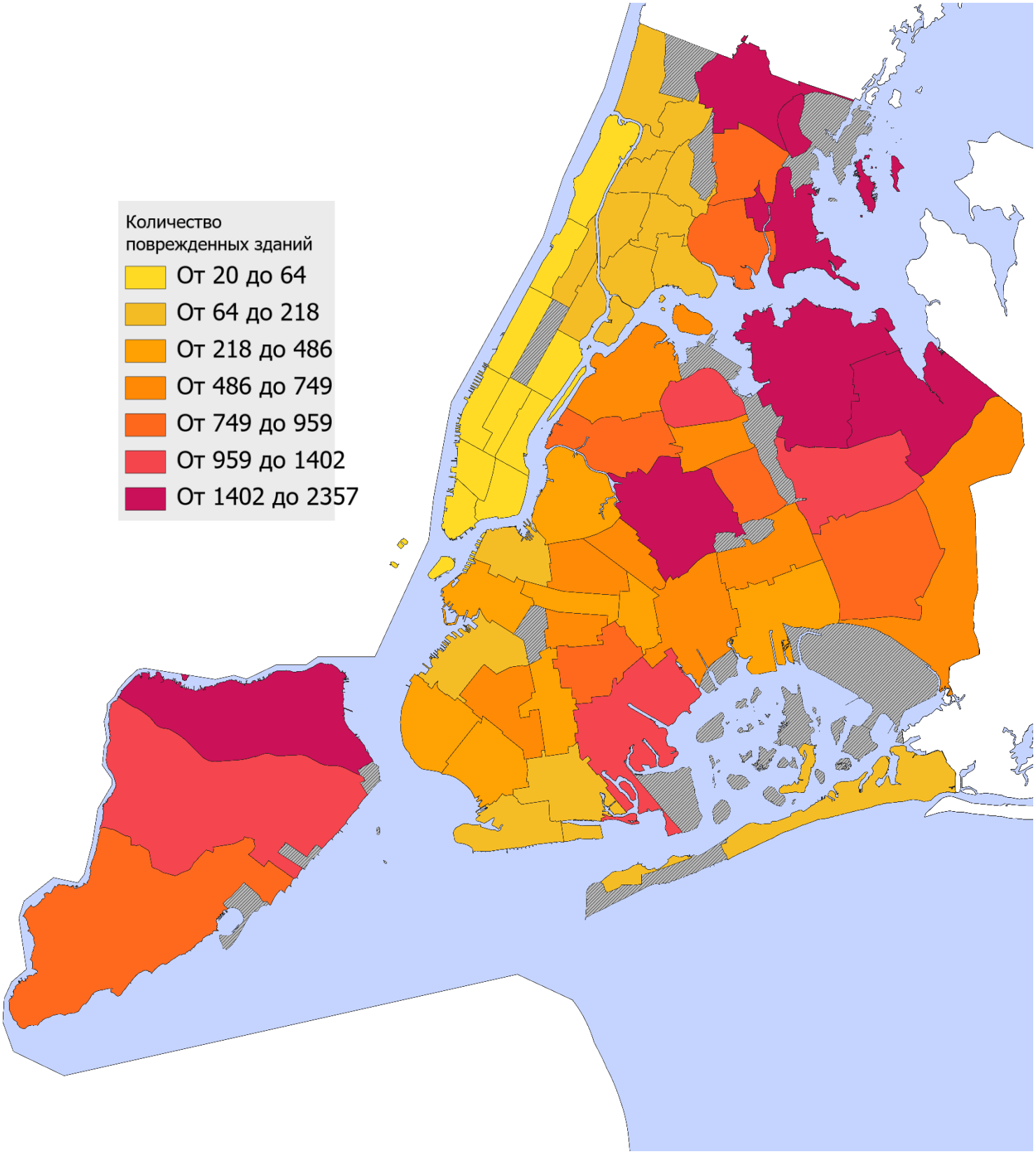
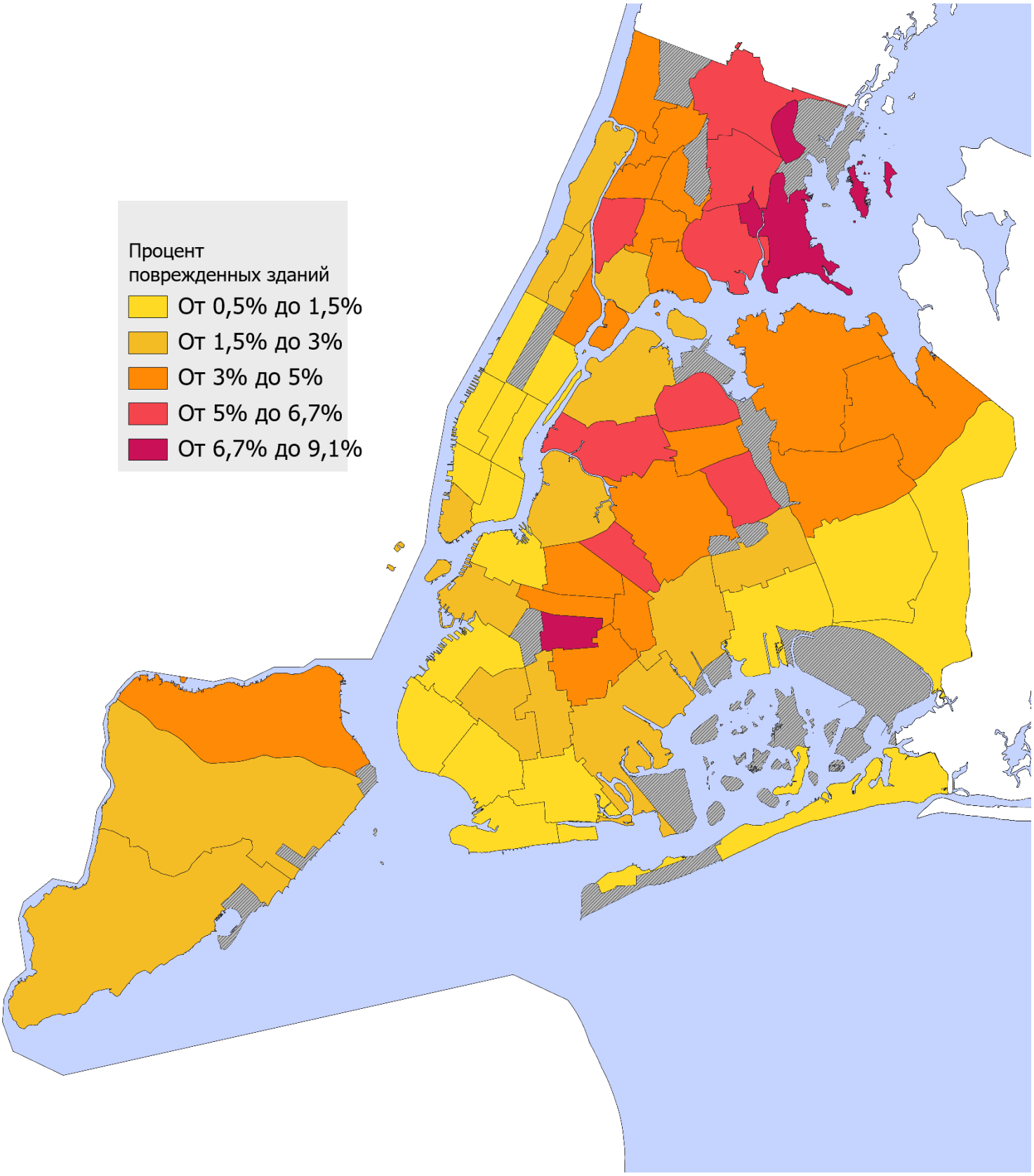


Рис. 4. Поврежденные объекты недвижимости по зонам CDTA — по проценту поврежденных зданий в зоне CDTA



Последствия шторма для жилой недвижимости также были неравномерными: более 92% пострадавших объектов недвижимости являются жилыми строениями, хотя в целом по городу жилая недвижимость составляет менее 87% всех зданий. Здания с коммерческими помещениями (в том числе многофункциональные здания) составляют 7,5% от пострадавших зданий. Около 800 пострадавших зданий использовались исключительно как коммерческие, что соответствует 2,4% от всех пострадавших зданий. Ущерб, нанесенный коммерческой недвижимости, был в основном связан с потерей запасов и оборудования, а не с повреждением конструкций.

Сразу после циклона «Ида» городской Департамент зданий (Department of Buildings) провел инспекцию тысяч зданий по всему городу и определил, что в 116 зданиях имеются строения, полностью или частично небезопасные для проживания. Кроме того, в ходе инспекций FEMA, проведенных на данный момент, было определено, что 10 жилых зданий было разрушено, а 1282 жилых здания получили существенные повреждения. Хотя серьезность ущерба оказалась ниже, чем в случае предыдущих штормов (например, в случае урагана «Сэнди»), внутренний характер, масштаб ущерба во внешних районах и быстрота ливневых потоков показали, что необходимо изменить способ реагирования Города на суровые погодные явления и подготовки к ним.

Исходя из первоначального анализа, проведенного Городом, потребности города в финансировании восстановления после стихийного бедствия (DR) могут быть сгруппированы в шесть основных категорий:

Односемейные дома и подвальные квартиры

Непропорционально сильно пострадали небольшие жилые здания: в то время как односемейные и двухсемейные дома составляют 52% от общего количества зданий в городе, они составляли 75% зданий, пострадавших от циклона «Ида». Эти поврежденные здания находятся во всех районах города, но особенно плотно сконцентрированы в Куинсе, Бруклине и Бронксе, причем многие из них находятся в малообеспеченных и иммигрантских сообществах с высокой долей населения из групп повышенного риска. В большинстве случаев ущерб однсемейным домам (1–4 квартиры) был вызван затоплением помещений, находящихся на уровне или ниже уровня земли (подвалов, первых этажей и т. п.).

Подвальные квартиры

Десятки тысяч ньюйоркцев по всему городу занимают нелегальные квартиры, не соответствующие стандартам проживания. В этих квартирах часто не соблюдаются основные требования безопасности, что повышает для жильцов риск наводнения, пожара и других угроз безопасности. Однако эти квартиры в то же время являются ключевым источником доступного жилья и важной возможностью для Города выполнить цели в сфере доступного жилья. Арендная плата за такие квартиры обычно ниже, и такие квартиры более доступны для малообеспеченных ньюйоркцев, в том числе для групп, которые недостаточно охвачены услугами на рынке жилья. Подвальные квартиры также являются дополнительным источником дохода для домовладельцев, которые часто являются мелкими арендодателями и живут в том же здании. Сложные и устаревшие кодексы и нормы затрудняют обеспечение безопасного и законного использования таких квартир. Повышение безопасности жильцов подвальных квартир, особенно во время наводнений, является одной из приоритетных задач для Города.

Разливы сточных вод

Часть ущерба связана с проникновением ливневых вод через окна и двери и с обратным потоком сточных вод в дома из канализации через сантехнические приборы. Обратные клапаны снижают вероятность разлива сточных вод в подвалах. Это недорогой способ предотвратить ущерб, размер которого может составлять десятки тысяч долларов. В настоящее время Город определяет места, в которых установка обратных клапанов будет наиболее эффективна для домовладельцев.

Общественное жилье

Во владении и распоряжении Жилищного управления горда Нью-Йорка (New York City Housing Authority, NYCHA) находятся более 170 тысяч квартир общественного жилья, в которых проживают почти полмиллиона малообеспеченных ньюйоркцев. Многие из этих домохозяйств в других условиях не смогли бы найти доступное жилье на постоянно дорожающем и конкурентном городском рынке жилья. Сохранение этого важного сегмента фонда доступного жилья, как для нынешних жильцов NYCHA, так и для будущих поколений, является одной из приоритетных задач для города Нью-Йорка.

От циклона «Ида» пострадало около 230 зданий NYCHA, а 12 жилых комплексов в Бронксе, Бруклине и Куинсе получили особенно серьезные повреждения. В настоящее время NYCHA оценивает одну стоимость ущерба как минимум в 150 млн долларов. Хотя значительная часть этих расходов будет компенсирована выплатами по страхованию от наводнений, по программе общественной помощи (Public Assistance) FEMA и потенциально помощью от штата Нью-Йорк, NYCHA понесет определенную часть этих расходов. Кроме того, работы по восстановлению после циклона «Ида» дают возможность одновременно произвести работы по смягчению последствий, чтобы предотвратить существенный ущерб и существенные расходы, связанные с будущими штормами и другими явлениями.

Информирование и другие общественные услуги

Общественное информирование

Посттропический циклон (PTC) «Ида» особенно сильно затронул людей с ограниченным уровнем владения английским языком (LEP). Согласно сообщениям СМИ, несколько жертв циклона «Ида» в городе Нью-Йорке не говорили по-английски или имели ограниченный уровень владения английским языком. Хотя Город может публиковать экстренные оповещения на нескольких языках через сервис Notify NYC, Национальная метеорологическая служба не имеет такой возможности. Кроме того, пользователи должны зарегистрироваться для получения оповещений Notify NYC, так как они не рассылаются автоматически, как это происходит с местными оповещениями NWS. Как показал циклон «Ида», неравноправный доступ к информации может привести к ужасным и непропорциональным последствиям для сообществ с ограниченным уровнем владения английским языком (LEP). Поэтому ранние *и доступные* оповещения очень важны для защиты и сохранения жизней людей.

Страхование от наводнения.

Город планирует и внедряет множество проектов для защиты от сильных ливней, но эффект от этих усилий может быть полностью оценен только по прошествии нескольких лет или даже десятилетий. Кроме того, Город никогда не сможет полностью предотвратить все наводнения. Поскольку сильные ливневые дожди становятся все более частыми, Город будет информировать жителей и рекомендовать им обеспечивать защиту путем приобретения страхования от наводнений даже во удаленных от побережья областях, где обычно этого не требовалось. Город осознает эту проблему и

работает с федеральными партнерами для решения проблемы растущей стоимости страховых полисов. Тем не менее, приобретение страхования от наводнений – это лучший способ предотвратить финансовую катастрофу, вызванную наводнением. Город также будет проводить работу с владельцами и арендаторами жилья, чтобы они выполнили проверки устойчивости к стихийным бедствиям и работы по переоборудованию, чтобы снизить стоимость страхования.

Обеспечение устойчивости и смягчение последствий

Город сделал трансформационные инвестиции в управление ливневыми стоками, которые позволят улучшить качество воды и подготовиться к изменению климата. Однако всегда остается еще много работы. Город разработал и будет расширять много мер по повышению устойчивости города, в том числе следующее:

- системы «зеленой» инфраструктуры, которые принимают ливневые стоки с улиц, тротуаров и других твердых поверхностей до того, как они поступают в канализацию или вызывают наводнение;
- программы Bluebelt и водно-болотные угодья, которые переносят, хранят и фильтруют ливневые стоки и ливневые воды;
- улучшения серой инфраструктуры, которые позволят увеличить производительность городской канализации, водоочистных и насосных станций и т. п., и
- включение функций смягчения последствий и повышения устойчивости во все городские объекты (медицинские центры, образовательные учреждения, места отдыха и открытые пространства, коммунальные системы, центры эвакуации и т. п.) и программы (помощь малым предприятиям, доступное жилье, программы подготовки кадров и т. п.).

Планирование

И наконец, циклон «Ида» выявил многочисленные области, где Город, его правительственные партнеры и другие заинтересованные стороны могут произвести улучшения. К таким областям относятся, в частности, следующие:

- изучение конкретных областей для определения возможных улучшений управления ливневыми водами;
- планирование для улучшения эвакуации жильцов из нестандартных квартир в случае внезапного наводнения;
- определение расположения подвальных и аналогичных квартир и лучших способов их защиты от наводнений, пожаров и т. п.;
- улучшение способов прогнозирования, мониторинга, отслеживания и оценки последствий экстремальных погодных явлений и
- оценка инновационных технологий и методов для снижения углеродных выбросов и повышения устойчивости.

Резюме

Руководящие принципы

До и во время разработки данного Плана действий Город поводил консультации с жильцами помещений, пострадавших от стихийных бедствий, владельцами местных предприятий,

поставщиками услуг, штатом Нью-Йорк, NYCHA, федеральным правительством и другими заинтересованным сторонами, чтобы запланированное Городом использование средств соответствовало выявленным потребностям и согласовывалось с другими мерами по восстановлению. При выборе программ финансирования Город отдавал приоритет программам, которые предоставляют преимущества наиболее незащищенным группам жителей Города, сводят к минимуму смертельные случаи и ущерб имуществу в будущем и соответствуют критериям субсидии CDBG-DR. Как описано в Извещении HUD, как минимум 150 378 400 долларов из средств, выделенных Городу, должно быть потрачено в зонах, определенных HUD как «наиболее пострадавшие» (MID) в Бронксе, Бруклине, Куинсе и Статен-Айленде. Кроме того, как минимум 70% от суммы субсидии должно быть использовано для предоставления преимуществ людям с низким и средним доходом и районам проживания таких людей.

Предлагаемые для финансирования программы включают действия, связанные с жильем, инфраструктурой, экономическим оживлением, государственными услугами, планированием и администрированием субсидии. К числу финансируемых действий относятся:

- финансовые консультации и помощь в оформлении страхования от наводнений для мелких домовладельцев и арендаторов;
- восстановление доступных жилых комплексов и создание объектов недвижимости с более высокой устойчивостью;
- субсидирование улучшения для повышения устойчивости в односемейных домах;
- добавление устойчивых общественных пространств в доступных жилых комплексах;
- увеличение ресурсов местных коммерческих округов для реагирования на стихийные бедствия;
- расширение городской сети зеленой инфраструктуры;
- информирование и повышение осведомленности об угрозах в уязвимых сообществах и
- планирование восстановления и повышения устойчивости.

Хотя основной организацией, отвечающей за администрирование субсидии, будет городское Административно-бюджетное управление (Office of Management and Budget), эти программы будут реализовываться совместными координированными усилиями многочисленных городских ведомств. В течение всего срока действия этой субсидии Город будет осуществлять меры по обеспечению гражданского участия и по мере необходимости будет вносить коррективы.

Предлагаемое распределение средств

Таблица 1. Выделение средств CDBG-DR для программ

Программы	Выделенные средства	Ожидаемые выгоды для людей с низким и средним доходом	Ожидаемые выгоды для зон MID
Жилье	*123 200 000*	*110 460 000*	*117 495 239*
Страхование от наводнений и финансовые консультации	1 000 000	510 000	800 000
Программа восстановления общественного жилья и повышения устойчивости	88 200 000	88 200 000	87 695 239
Улучшения для повышения устойчивости в олносемейных домах	25 000 000	12 750 000	20 000 000
Устойчивые общественные пространства в доступных жилых комплексах	9 000 000	9 000 000	9 000 000
Инфраструктура			
Расширение зеленой инфраструктуры	30 000 000	30 000 000	30 000 000
Экономическое восстановление			
Наращивание ресурсов для экстренного реагирования в местных коммерческих округах	450 000	229 500	360 000
Государственные услуги			
Повышение осведомленности об угрозах и местное информирование	6 716 000	3 814 850	4 862 000
Планирование			
Планирование восстановления и повышения устойчивости	20 369 000	N/A	5 348 812
Всего неадминистративных программ	*180 735 000*	*144 504 350* 80%	*158 066 051* 87%
Администрирование			
Администрирование средств CDBG-DR	7 238 000	5 787 050	6 330 163
Итого	**187 973 000**	**150 291 400**	**164 396 214**

Неудовлетворенные потребности и предлагаемые ассигнования

На основании оценки неудовлетворенных потребностей, приведенной в следующем разделе данного Плана, Город оценивает неудовлетворенную потребность в 320 205 695. Эта оценка основана на наиболее полных данных, которые доступны Городу на данный момент и которые взяты из анализов

FEMA, Управления по делам малого бизнеса США (SBA) и городских ведомств. Однако Город будет обновлять раздел о неудовлетворенных потребностях сразу после появления новых значимых данных.

Таблица 2. Неудовлетворенные потребности и предлагаемые ассигнования

Категория	Оставшиеся неудовлетворенные потребности	% от неудовлетворенных потребностей	Ассигнования	% от ассигнования на программу
Жилье	188 600 000	58,9%	123 200 000	65,5%
Инфраструктура	86 151 695	26,9%	30 000 000	16,0%
Экономическое оживление	0	0,0%	450 000	0,2%
Государственные услуги	6 716 000	2,1%	6 716 000	3,6%
Планирование	31 500 000	9,8%	20 369 000	10,8%
Административные расходы	7 238 000	2,3%	7 238 000	3,9%
Итого	320 205 695	100,0%	187 973 000	100,0%