



Исполнительный совет Программы Организации
Объединенных Наций по населенным пунктам
Первая сессия 2020 года

Найроби, 31 марта – 2 апреля 2020 года

Пункт 6 предварительной повестки дня*

Ход осуществления резолюций и решений, принятых Ассамблеей ООН-Хабитат
на ее первой сессии

Проведение процесса обзора Общесистемных руководящих принципов Организации Объединенных Наций по повышению безопасности в городах и населенных пунктах: концептуальная записка**

I. Справочная информация

1. В настоящее время признается, что безопасность является необходимым условием для реализации устойчивого развития городов. Устойчивое городское развитие невозможно без безопасности; и наоборот, безопасность невозможно обеспечить без устойчивого городского развития. Вопреки общепринятому мнению, теперь мы знаем, что преступность и насилие в городах в наибольшей степени затрагивают бедные слои городского населения. Теперь мы также знаем, что преступность и насилие в городах представляют проблему не только для городских агломераций. Во всем мире 44 процента жителей малых городов сталкиваются с эпидемическими уровнями насилия, и поэтому второстепенные города также становятся одним из ключевых направлений будущей работы. Тем не менее, вопреки распространенному мнению, большинство городов, в которых наблюдается высокий уровень преступности и насилия, расположены не в районах конфликтов и кризисов; напротив, подавляющее большинство насильственных преступлений со смертельным исходом совершается в районах, где формально царит мир, в городах, где отсутствуют конфликты.

2. В соответствии с резолюцией 1/2 Ассамблеи ООН-Хабитат «Общесистемные руководящие принципы Организации Объединенных Наций по повышению безопасности в городах и населенных пунктах», содержащейся в документе HSP/HA.1/Res.2, государства-члены поручили Директору-исполнителю представить Исполнительному совету концептуальную записку, включая финансовую смету, о проведении процесса обзора руководящих принципов в форме, которая позволяет государствам-членам обмениваться своим опытом и передовыми методами.

3. Таким образом настоящая концептуальная записка призвана послужить основой для будущего решения Исполнительного совета о принятии круга ведения механизма процесса обзора Общесистемных руководящих принципов ООН по повышению безопасности в городах и населенных пунктах, включая проведение страновых обзоров и представление информации о них в отношении опыта и методов стран в области осуществления данных руководящих принципов. В ней учтены уроки, извлеченные из практического опыта 25-летней работы программы «Более безопасные города», а также осуществления Стратегического плана

* HSP/EB.2020/1.

** Настоящий документ издается без официального редактирования.

ООН-Хабитат на 2020-2023 годы, в котором безопасность является сквозной темой. В ней также учтены необходимые потребности организации в потенциале для эффективного управления общесистемным процессом ООН с участием государств-членов в качестве координационного центра системы ООН по вопросам устойчивой урбанизации.

4. Программа ООН-Хабитат «Более безопасные города» оказалась далеко впереди, предвосхитив примерно на 25 лет этот новый консенсус в отношении настоятельной необходимости решения проблемы обеспечения безопасности в городах. В рамках программы ООН-Хабитат «Более безопасные города» были осуществлены программы в 77 городских районах в 24 странах мира, в ходе которых местным органам управления была оказана поддержка в принятии общегородских стратегий и планов действий по предупреждению преступности и обеспечению безопасности. Программа «Более безопасные города» внесла вклад в сбор фактических данных, подтверждающих центральную роль муниципальных органов управления в решении вопросов обеспечения безопасности в городах для всех, а также важность партнерских отношений между органами управления и другими заинтересованными сторонами. Программа «Более безопасные города» выдвинула на первый план системный подход, основанный на широком участии, в рамках которого ключевую роль играют анализ, разработка стратегий, основанных на фактических данных, и укрепление учреждений, что в настоящее время нашло свое отражение в Общесистемных руководящих принципах ООН по повышению безопасности в городах и населенных пунктах. Программа содействовала также проведению широких региональных и международных дебатов по вопросам предупреждения преступности в городах в рамках своей международной сети партнеров, которая с 2012 года функционирует в рамках Глобальной сети по повышению безопасности в городах (ГСБГ), при этом создается все большее число региональных и национальных форумов по вопросам безопасности в городах и все большее число учреждений ООН и международных организаций в настоящее время разрабатывают программы в отношении безопасности в городах.

5. Принятие Общесистемных руководящих принципов ООН по повышению безопасности в городах и населенных пунктах является первым итогом осуществления Общесистемной стратегии ООН в отношении устойчивой урбанизации. Она предоставляет уникальную возможность для обеспечения целостности подходов к безопасности в городах, основанных на уроках, извлеченных из мировой практики, в целях создания информационной основы для новаторских решений в области безопасности в городах в рамках Повестки дня на период до 2030 года и Новой программы развития городов. В этой связи создание механизма/процесса независимой экспертной оценки государствами-членами обеспечивает ключевую платформу для использования экспертного опыта, долгосрочности и инвестиций программы ООН-Хабитат «Более безопасные города» в целях всестороннего использования текущей глобальной политики, направленной на обеспечение безопасности в городах, а также в качестве средства привлечения более широкого и разнообразного набора финансовых средств для осуществления местными органами управления мер по обеспечению безопасности в странах.

II. Обоснование

6. В Общесистемных руководящих принципах ООН по повышению безопасности в городах и населенных пунктах подчеркивается необходимость создания механизма и процесса обзора для оценки прогресса таким образом, чтобы государства-члены могли обмениваться опытом и передовой практикой, а также оказывать государствам-членам помощь в осуществлении данных руководящих принципов. Кроме того, необходимо обеспечить, чтобы руководящие принципы оставались динамичным документом, отражающим современное состояние подхода, основанного на «более безопасных городах и населенных пунктах», в ходе его текущего осуществления в странах, и при необходимости предлагать поправки к руководящим принципам для обеспечения того, чтобы они оставались актуальными и эффективными с точки зрения их осуществления.

7. Процесс обзора является одним из инструментов, направленных на повышение эффективности работы системы ООН. Это направлено на вовлечение заинтересованных государств-членов на регулярной, необязательной и последовательной основе в целях стимулирования эффективного осуществления руководящих принципов на местах для повышения безопасности городов и населенных пунктов. Предлагается установить продолжительность обзорного цикла на этапе от одной сессии Ассамблеи до следующей через четыре года. Государства-члены будут обмениваться информацией о мерах, принятых в ходе осуществления руководящих принципов, и о трудностях, с которыми они столкнулись при их осуществлении. В рамках этого процесса государства-члены будут также выявлять и обосновывать конкретные потребности в технической помощи, а также содействовать и

способствовать предоставлению такой помощи. Кроме того, процесс обзора будет и далее содействовать и способствовать международному сотрудничеству, предоставляя Исполнительному совету информацию об успехах, передовой практике и проблемах государств-членов в деле осуществления и использования руководящих принципов, содействуя и способствуя обмену информацией, практикой и опытом, накопленным в ходе осуществления руководящих принципов.

8. Основываясь на опыте других учреждений ООН, которые вовлекали государства-члены в аналогичные процессы, процессы обзора такого рода часто бывают столь же прозрачными, эффективными, ненавязчивыми, инклюзивными и беспристрастными; несостязательными и некарательными, без ранжирования в какой-либо форме; они предоставляют возможности для обмена передовым опытом и информацией о проблемах; являются техническими, способствующими конструктивному сотрудничеству; и дополняют существующие международные и региональные механизмы обзора.

9. С 1996 года программа ООН-Хабитат «Более безопасные города» является институциональной основой, направляющей и обеспечивающей техническую поддержку и консультативную помощь государствам-членам и местным органам управления в осуществлении общегородской политики в области предупреждения преступности и обеспечения безопасности в городах. Этот уровень участия был основан на запросах государств-членов в адрес этого учреждения об оказании технической помощи, исходя из которых были мобилизованы внебюджетные средства для разработки и осуществления проектов на основе разработанных этим учреждением нормативных инструментов. Кроме того, расширение сети других партнеров-исполнителей в рамках системы ООН и за ее пределами, оказывающих техническую поддержку городам и местным органам управления по вопросам повышения безопасности в городах, привело к созданию Глобальной сети по повышению безопасности в городах (ГСБГ) в качестве механизма расширения структурированного диалога негосударственных субъектов с государственными субъектами по вопросам систематизации опыта в области предупреждения преступности и насилия в городах, что в значительной степени способствовало разработке Общесистемных руководящих принципов ООН по повышению безопасности в городах и населенных пунктах. Это привело к совместной разработке программ и совместным проектным мероприятиям, а также к привлечению ресурсов в рамках партнерств для осуществления деятельности на местах.

10. ООН-Хабитат впервые официально привлекает государства-члены через руководящие органы к такому процессу технического экспертного обзора межправительственного характера в поддержку текущей нормативной и оперативной деятельности. Это раскрывает ценность более активного участия руководящих органов в работе данного учреждения таким образом, который будет способствовать укреплению потенциала концептуальных основ при обсуждении органами вопросов, связанных с осуществлением руководящих принципов. Это также может способствовать расширению мобилизации ресурсов страны для осуществления руководящих принципов на местах, открывая путь для активизации действий по реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Новой программы развития городов.

11. ООН-Хабитат будет стремиться мобилизовать по меньшей мере 10-15 стран-лидеров для участия в данном обзоре и его проведения, в идеальном случае в форме коллегиального обзора и в рамках межправительственного процесса, с привлечением также сети партнеров – исполнителей ООН-Хабитат и других учреждений ООН в отдельных странах-лидерах, также принимая во внимание общие страновые оценки ООН (ОСО) и Стратегический план ООН-Хабитат на 2020-2023 годы. Основное внимание в рамках этого коллегиального обзора будет сосредоточено на конкретной стране в рамках группы избранных стран, на политике и практике, разрабатываемых в рамках осуществления Общесистемных руководящих принципов ООН по повышению безопасности в городах и населенных пунктах.

12. Такой процесс обзора позволит обеспечить, чтобы мероприятия по повышению безопасности в городах основывались на уроках, извлеченных из практической деятельности, и способствовали достижению следующих целей: i) сокращение пространственного неравенства; ii) повышение благосостояния и улучшение устойчивого качества жизни для всех; iii) устойчивое развитие городов и улучшение состояния городской среды; и iv) повышение интеграции и жизнестойкости в городах, которые сформулированы в Стратегическом плане ООН-Хабитат на 2020-2023 годы. Эта инициатива будет непосредственно содействовать осуществлению ЦУР 5 в отношении гендерного равенства, ЦУР 16 в отношении мира, правосудия и учреждений, ЦУР 17 в отношении партнерства и ЦУР 11 в отношении устойчивых городов и общин, в частности целевого показателя 11.7.2. Это позволит государствам-членам постепенно обеспечивать безопасность в городах на целостной и

всеобъемлющей основе, опираясь на многообещающую практику, сложившуюся в городах и населенных пунктах во всем мире.

III. Цель

13. Этот процесс обзора направлен на оказание государствам-членам помощи в осуществлении Общесистемных руководящих принципов ООН по повышению безопасности в городах и населенных пунктах.

14. В этой связи процесс обзора будет способствовать, в частности:

- a) пропаганде концепции и концептуальной основы руководящих принципов, изложенных в их статьях II и III;
- b) представлению Исполнительному совету информации о мерах, принятых государствами-членами в ходе осуществления руководящих принципов, и о трудностях, с которыми они столкнулись при их осуществлении;
- c) оказанию государствам-членам помощи в выявлении и обосновании конкретных потребностей в технической помощи, а также в содействии и способствовании предоставлению такой помощи;
- d) оказанию содействия и способствования международному сотрудничеству в области предупреждения преступности, насилия и отсутствия безопасности в городах и повышения безопасности в городах для всех;
- e) представлению Исполнительному совету информации об успехах, передовой практике и проблемах государств-членов в осуществлении и использовании руководящих принципов;
- f) оказанию содействия и способствования обмену информацией, практикой и опытом, накопленным в ходе осуществления руководящих принципов.

IV. Итоги, инициативы и результаты

15. В сотрудничестве с другими учреждениями ООН, а также государственными и негосударственными субъектами, ожидается, что в ходе этого процесса обзора будут достигнуты следующие результаты:

- a) результат 1: местные органы власти и органы управления проводят политику и программы обеспечения безопасности в городах в соответствии с руководящими принципами, содержащимися в глобальных стандартах ООН в отношении более безопасных городов, которые способствуют применению целостного, комплексного и пространственного подхода, всестороннему учету прав человека и культуры законности, содействию интеграции с учетом гендерных, возрастных и культурных различий, а также совместному обеспечению охраны и безопасности для всех, не оставляя никого без внимания;
- b) результат 2: создание на страновом и местном уровнях благоприятных институциональных условий для осуществления устойчивой и контекстуально приемлемой политики, стратегий, планов, инвестиционных моделей, правовых и финансовых рамок в деле повышения безопасности в городах, а также инклюзивных механизмов управления безопасностью, которые обеспечивают право на участие для всех жителей;
- c) результат 3: создание и функционирование стратегических сетей на национальном, региональном и глобальном уровнях, формирование партнерств с участием многих заинтересованных сторон и принятие на уровне общин мер по обеспечению всеохватывающей и устойчивой охраны и безопасности в городах, особенно в интересах наиболее уязвимых общин в неблагополучных городских районах и других населенных пунктах.

16. **Результат 1** будет достигнут путем осуществления различных инициатив, в том числе:

- a) каталогизация глобального опыта и знаний, ведущая к созданию виртуального онлайн-архива знаний о более безопасных городах и населенных пунктах;
- b) разработка матрицы показателей безопасности в городах для выявления и оценки рисков для безопасности в городах и их жизнестойкости и связанных с ними катализаторов или причин преступности и насилия в городах;

- c) определение эффективной страны-организатора и лидера в отношении глобальных ресурсов для глобальной программы «Более безопасные города»;
- d) разработка инструментов основной поддержки создания потенциала на глобальном, национальном и местном уровнях в областях, связанных с охраной и безопасностью в городах, в рамках программы «Более безопасные города»;
- e) укрепление Глобальной сети по повышению безопасности в городах в качестве сообщества специалистов-практиков.

17. **Результат 2** будет достигнут путем осуществления различных инициатив, в том числе:

- a) оказание поддержки созданию потенциала субъектов, занимающихся вопросами обеспечения безопасности в городах, в целях разработки политики, планов и проектов, способствующих осуществлению руководящих принципов, содействие применению целостных и комплексных подходов и моделей партнерства в области обеспечения безопасности в городах и руководство разработкой территориальных подходов, предусматривающих комплексные меры по предупреждению преступности и насилия;
- b) разработка надлежащих институциональных механизмов контроля за выполнением, включая механизмы мониторинга и оценки для отслеживания достижения связанных с безопасностью целевых показателей в рамках ЦУР и НППГ на городском уровне.

18. **Результат 3** будет достигнут путем осуществления различных инициатив, в том числе:

- a) оказание местным органам управления и ключевым заинтересованным сторонам поддержки в осуществлении процессов и планов обеспечения безопасности в городах на основе широкого участия и стратегической разработки инклюзивных бизнес-моделей, процессов подготовки и анализа затрат и результатов, включая обеспечение качества;
- b) предоставление ключевым субъектам целенаправленных технических консультаций и обеспечение создания потенциала в области инклюзивной политики, законодательства и методологий в отношении безопасности в городах с уделением особого внимания местным органам управления, частному сектору и общинным организациям в целях распространения на национальном уровне местных и городских инициатив в соответствии с правовыми основами различных стран;
- c) оказание поддержки в разработке и осуществлении краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных проектов по обеспечению безопасности в городах, а также в создании потенциала субъектов, занимающихся вопросами безопасности в городах;
- d) будет разработана матрица результатов, позволяющая отслеживать результаты осуществления Общесистемных руководящих принципов ООН по повышению безопасности в городах и населенных пунктах, в том числе:
- e) к 2030 году число насильственных преступлений в городах будет сокращено наполовину. В этой связи в рамках целевого показателя 16.1 ЦУР поставлена глобальная задача значительно сократить к 2030 году распространенность всех форм насилия и число связанных с ним случаев смерти;
- f) конкретные показатели для содействия получению несоразмерных выгод целевыми группами, включая женщин, детей и молодежь, пожилых людей, инвалидов и лиц, живущих в абсолютной или относительной нищете;
- g) к 2030 году 100 городов будут иметь низкий уровень преступности и насилия, определяемый согласно показателям безопасности кварталов, основанным на статистике правоохранительных органов, обзорах преступности, а также на показателях уязвимости кварталов при планировании, проектировании и предоставлении услуг;
- h) ожидается, что к 2030 году 25 стран-лидеров существенно повысят потенциал или показатели эффективности в рамках политики и программных мероприятий по повышению безопасности в городах, затрагивающих, по оценкам, 100 миллионов человек.

V. Сравнительное преимущество ООН-Хабитат

19. ООН-Хабитат намерена изменить по-прежнему существующее в рамках широкого обсуждения представление о безопасности как о вопросе, касающемся только охраны правопорядка и уголовного правосудия, с тем чтобы безопасность рассматривалась как один из основных вопросов процессов преобразования городов во всем мире на основе подхода,

предполагающего достижение целого комплекса результатов. Подход ООН-Хабитат к повышению безопасности в городах уникален, потому что:

- a) он прочно основан на социальной вовлеченности и интеграции;
- b) является подходом к обеспечению безопасности в городах на основе общегородского коллективного планирования, который отвечает потребностям в безопасности всех жителей города, а не только районов города с повышенным уровнем преступности, где присутствуют только наиболее жестокие формы преступности и насилия.

VI. Страны-лидеры

20. Подход к повышению безопасности в городах применялся в течение последних 25 лет в ряде стран во всех регионах мира, как развитых, так и развивающихся, путем оказания прямой или косвенной технической помощи. Однако по-прежнему существуют возможности для усовершенствований, особенно в области мониторинга и измерения воздействия мероприятий по обеспечению безопасности. Страны должны будут принять меры в ответ на фактические пробелы в потенциале и наборе инструментов в каждом контексте.

21. Выбор стран и городов-лидеров будет основываться на добровольном участии и вкладе ресурсов в осуществление Общесистемных руководящих принципов ООН по повышению безопасности в городах и населенных пунктах, с тем чтобы стать частью сообщества специалистов-практиков или коллег. Также будет принята во внимание система общих страновых оценок ООН, в рамках которой будут определены страны, отдающие приоритет безопасности как одному из ключевых вопросов технического сотрудничества.

22. Предварительный перечень стран, имеющих стратегический интерес и проводящих в настоящее время мероприятия в области безопасности в городах, имеющие отношение к руководящим принципам: Южная Африка, Мексика, Канада, Колумбия, Кения, Танзания, Уганда, Малави, Сенегал, Буркина-Фасо, Мали, Франция, Великобритания, Испания, Германия, Нидерланды, Швеция, Норвегия, Дания, Австрия, Австралия, Малайзия, Индия, Филиппины, Папуа-Новая Гвинея, Сербия, Южная Корея, Ливан, Ирак, Кот-д'Ивуар, Аргентина, Бразилия, Чили, Сальвадор, Вьетнам, Египет, США, Италия, Швейцария, Руанда, Марокко, Тунис, Демократическая Республика Конго, Бурунди, Камерун, Нигерия, Кабо-Верде, Мадагаскар.

VII. Партнерства

23. Создание партнерств для повышения безопасности в городах является мобилизующим призывом, который находит все более широкий отзыв во всем мире. В отличие от 1996 года, когда программа ООН-Хабитат «Более безопасные города» была единственным международным субъектом, оказывающим городам поддержку в разработке общегородской политики и программ предупреждения преступности и насилия, сегодня имеется множество заинтересованных сторон, оказывающих городам поддержку, в том числе международные партнеры по развитию, сети местных органов управления, организации гражданского общества, научные круги, специалисты по вопросам городов, финансовые партнеры и частный сектор.

24. Процесс обзора будет направлен на консолидацию Глобальной сети по повышению безопасности в городах для обмена знаниями и обучения с использованием ресурсов на основе партнерства. Это также будет способствовать координации мероприятий по обеспечению безопасности в городах в рамках страновых групп ООН и региональных координационных механизмов.

VIII. Механизмы отчетности и показатели успеха

25. Показатели успеха будут измеряться следующим образом:

- a) число совместно используемых инструментов;
- b) число совместных инструментов, используемых на экспериментальной основе;
- c) число стран-лидеров и назначенных координаторов по повышению безопасности в городах;
- d) объем финансовых ресурсов, выделенных на решение вопросов, связанных с повышением безопасности в городах;

- e) улучшение информированности и понимания вопросов, касающихся более безопасных городов, в Исполнительном совете и в государствах-членах в целом;
- f) число основных партнеров, присоединившихся к Глобальной сети по повышению безопасности в городах и входящим в нее органам для поддержки процесса коллегиального обзора.

IX. Бюджет и потребности в кадрах

26. С учетом масштабов процесса обзора на глобальном уровне с осуществлением в странах он оценивается в 50 млн. долл. США в течение 10 лет, разделенных на осуществление на глобальном уровне (25 млн. долл. США в течение 10 лет) и осуществление на местном уровне (25 млн. долл. США). *Подлежит уточнению и детализации в процессе консультаций.

X. «Круглый стол» в Вене в 2020 году – «Более безопасные города 2.0: На пути к совместной разработке программ и действиям учреждений ООН»

27. В соответствии с усилиями по осуществлению Общесистемных руководящих принципов ООН по повышению безопасности в городах и населенных пунктах правительство Австрии вызвалось провести у себя в стране дискуссию «за круглым столом» в целях активизации обсуждения вопроса о совместной разработке программ в области безопасности в городах директивными органами во всем мире. Представителям государств-членов, а также гражданского общества, научных кругов и частного сектора будет предложено обсудить ключевые вопросы разработки глобальной программы по повышению безопасности в городах в целях реализации процесса обзора и сопровождения осуществления руководящих принципов.

XI. Следующие шаги – план деятельности на 2020 год

28. Первый квартал 2020 года:

- a) онлайн-обследование для оценки хода внедрения государствами-членами подходов «Более безопасные города»;
- b) совещание партнеров ГСБГ в штаб-квартире ООН-Хабитат для получения материалов о процессе обзора Общесистемных руководящих принципов ООН по повышению безопасности в городах и населенных пунктах;
- c) совещание Исполнительного совета ООН-Хабитат – обсуждение настоящей концептуальной записки.

29. Второй квартал 2020 года: совещание группы экспертов по мониторингу безопасности в городах, которое состоится в Мадриде, Испания, с целью обсуждения системы показателей для осуществления руководящих принципов.

30. Третий квартал 2020 года: «круглый стол» по программе «Более безопасные города», который состоится в Вене, Австрия.

31. Четвертый квартал 2020 года: призыв к выражению заинтересованности разместить у себя программу «Более безопасные города»/секретариат Глобальной сети по повышению безопасности в городах.

32. 2021 год и далее: осуществление глобальной программы по повышению безопасности в городах и налаживание процесса коллегиального обзора по странам.

33. Результаты процесса коллегиального обзора по странам будут представлены на следующей Ассамблее ООН-Хабитат Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в 2023 году.