



**Исполнительный совет Программы Организации
Объединенных Наций по населенным пунктам**

Вторая сессия в 2021 году

В онлайн-режиме, 15 и 16 ноября 2021 года

Пункт 7 предварительной повестки дня*

**Нормативная и операционная деятельность
Программы Организации Объединенных Наций по
населенным пунктам, включая представление
сведений о программной деятельности Программы в
2021 году и осуществлении подпрограмм, основных
программ и деятельности в области технического
сотрудничества, а также актуальная информация о
реагировании Программы на пандемию
коронавирусного заболевания (COVID-19)**

**Нормативная и операционная деятельность Программы
Организации Объединенных Наций по населенным
пунктам с акцентом на локализацию целей в области
устойчивого развития, предоставление руководящих
указаний в отношении прав на жилище и жилищной
политики, а также работу в области миграции и
перемещения населения**

Доклад Директора-исполнителя

I. Введение

1. Центральное место в усилении влияния работы Программы ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат) занимает цель развития итеративной взаимосвязи между ее нормативной и операционной деятельностью. В этой связи программы по формированию знаний используются для обеспечения необходимых данных для разработки технических инструментов, которые, в свою очередь, способствуют более глубокому пониманию городских проблем на местном, национальном и глобальном уровнях.
2. Важнейшая роль этого цикла обратной связи между нормативной и операционной деятельностью наглядно прослеживается в трех инициативах, представленных в настоящем докладе: а) локализация целей в области устойчивого развития, в том числе посредством подготовки добровольных обзоров на местном уровне и осуществления основной программы «Города и цели в области устойчивого развития» («Города и ЦУР»); оба эти направления демонстрируют, как реализация целей была улучшена благодаря более качественным инструментам для работы с данными и знаниями, которые способствуют ускорению деятельности в области развития на местном уровне; б) нормативные руководящие указания и информационно-пропагандистская деятельность ООН-Хабитат в отношении жилищной политики и приоритетов в области жилья на примере Европы; и с) проводимая на глобальном

* HSP/EB.2021/12.

уровне работа по вопросам миграции и перемещения населения, которая определяет направление усилий в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций по укреплению взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром и использует партнерские отношения и комплексные меры реагирования в кризисных ситуациях.

3. Вышеупомянутые инициативы дают возможность Исполнительному совету ООН-Хабитат рассмотреть стратегию и мероприятия Программы с учетом приоритетных потребностей, возникающих в различных ситуациях и географических контекстах государств-членов. В настоящем докладе описываются способы интеграции нормативной и операционной деятельности в работу ООН-Хабитат по повышению качества жизни, укреплению мира и содействию более экологичному и справедливому восстановлению после пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) на основе использования возможностей устойчивого городского развития для осуществления Новой программы развития городов и достижения целей в области устойчивого развития.

II. Локализация целей в области устойчивого развития и добровольные обзоры на местном уровне

A. Общие сведения

4. ООН-Хабитат ведет работу по содействию достижению целей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года на местном уровне в соответствии с обязательствами и принципами, изложенными в Новой программе развития городов. Поддержка, оказываемая по линии ООН-Хабитат, гарантирует, что инновационные характеристики целей в области устойчивого развития (универсальность, взаимосвязанность и неделимость) сохранятся и на местном уровне.

5. Быстрое принятие и реализация целей в области устойчивого развития на местном уровне приобретает все большее значение. Многие города и органы местного самоуправления разрабатывают инновационные стратегии, меры политики и инициативы по локализации целей, чтобы выполнить Повестку дня на период до 2030 года, не допустить регресса положительных результатов, достигнутых с 2015 года, и поддержать инклюзивное, прочное и устойчивое восстановление после пандемии COVID-19. Города являются эпицентрами пандемии, и органы местного самоуправления находятся на переднем крае управления мерами реагирования на кризис, в том числе в плане восстановления.

6. Настоящий доклад посвящен стратегии ООН-Хабитат и достигнутому на сегодняшний день прогрессу в деле оказания поддержки локализации целей в области устойчивого развития. Это включает работу с использованием многоуровневых, комплексных партнерских отношений для соединения всех компонентов цепочки реализации: с нормативной стороны – от поддержки инклюзивного сбора данных до разработки политики на основе фактических данных и установления приоритетов; а с операционной стороны – от поддержки реализации проектов до надежных систем мониторинга и отчетности.

B. Подход

7. Подход ООН-Хабитат к локализации целей в области устойчивого развития опирается на три основных компонента: Механизм глобального мониторинга развития городов, добровольные обзоры на местном уровне и основную программу «Города и ЦУР».

1. Механизм глобального мониторинга развития городов

8. Генеральная Ассамблея и Статистическая комиссия поручили ООН-Хабитат возглавить разработку согласованного набора показателей для отслеживания прогресса в деле реализации целей в области устойчивого развития и Новой программы развития городов на местном уровне. Механизм глобального мониторинга развития городов обеспечивает гармонизацию существующих индексов с учетом связей между городскими и сельскими районами, а также принципа «никто не должен быть забыт». Он включает в себя основной набор глобальных показателей и ряд вторичных наборов показателей, позволяющих адаптировать и анализировать каждый населенный пункт в соответствии с существующим на местном уровне видением развития городов. Механизм представляет собой полезную основу для подготовки добровольных национальных обзоров и добровольных обзоров на местном уровне, а также общих страновых оценок.

9. Механизм глобального мониторинга развития городов лежит в основе подхода ООН-Хабитат к сбору данных и разработке показателей для реализации целей в области

устойчивого развития на местном уровне, а также для добровольных обзоров на местном уровне и основной программы «Города и ЦУР». Благодаря партнерству с Глобальным альянсом бизнес-лидеров Механизм будет переведен в цифровой формат, чтобы позволить городам измерять и сравнивать показатели своего развития. Цифровизация была опробована в рамках основной программы «Города и ЦУР» и будет реализована в масштабах всего мира после официального утверждения Механизма Статистической комиссией, что, как ожидается, произойдет в первой половине 2022 года.

10. Механизм глобального мониторинга развития городов должен быть эффективным (не увеличивать нагрузку на города), действенным (способным помочь городам в отслеживании прогресса в достижении целей в области устойчивого развития и Новой программы развития городов и в предоставлении информации для стимулирования действий на местном уровне) и согласованным (с сопоставимыми данными). Механизм может включать дополнительные наборы показателей, которые позволяют, например, понять различия, наблюдаемые на уровне районов и подрайонов в пределах городов.

2. Добровольные обзоры на местном уровне

11. Прогресс, достигнутый благодаря добровольным обзорам на местном уровне, – это история преобразований «снизу вверх», инноваций на местном уровне и расширения глобального диалога. За последний год глобальное движение добровольных обзоров на местном уровне значительно расширилось: в настоящее время проводится 65 обзоров, и около 20 муниципалитетов и региональных правительств уже ведут работу по подготовке обзоров за 2021 и 2022 годы. Добровольные обзоры на местном уровне стали для местных и региональных органов власти основным инструментом для проведения мониторинга и представления информации о ходе реализации целей в области устойчивого развития. Кроме того, добровольные обзоры на местном уровне во всем мире зарекомендовали себя как мощные усилители реализации целей на местном уровне.

12. Добровольные обзоры на местном уровне могут способствовать инновационному применению данных, вовлечению и участию заинтересованных сторон, согласованности мер политики, стратегическому планированию и многоуровневому управлению. Взаимодействие между местным и национальным уровнями также усиливается благодаря взаимосвязи между добровольными обзором на местном уровне и добровольными национальными обзором. ООН-Хабитат оказывает поддержку городам в подготовке добровольных обзоров на местном уровне, предоставляя им самые последние данные и аналитические материалы, а также возможности для взаимного обучения, и стала мировым лидером в области нормотворчества и знаний применительно к добровольным обзором на местном уровне в частности и к локализации целей в области устойчивого развития в более широком смысле.

3. Основная программа «Города и ЦУР»

13. Основная программа «Города и ЦУР» помогает городам в достижении целей в области устойчивого развития в рамках цепи создания ценности, которая объединяет данные о городах и основанное на фактической информации стратегическое планирование, развитие институционального потенциала и социально значимое инвестирование. Каждое направление деятельности обеспечивается онлайн-инструментами и ресурсами, а также технической поддержкой. Таким образом, эта инициатива расширяет экономические возможности на местах, повышает экологическую устойчивость, снижает социальное неравенство и, в конечном итоге, улучшает качество жизни всех жителей. Поэтому программа «Города и ЦУР» играет важную роль в эффективной реализации стратегического плана ООН-Хабитат на период 2020-2023 годов и его четырех сфер преобразований. В частности:

а) в рамках направления, касающегося данных, добровольные обзоры на местном уровне используются для объединения статистических, пространственных данных и данных по вопросам восприятия в рамках Механизма глобального мониторинга развития городов для отслеживания хода реализации целей в области устойчивого развития и определения приоритетов деятельности;

б) направление, связанное с развитием потенциала, включает диагностические инструменты, такие как инструмент оценки проектов по достижению целей в области устойчивого развития, в сфере управления, планирования, предоставления услуг и получения доходов, и помогает городам найти соответствующие программы обучения и технические ресурсы, повышая при этом способность крупных городских проектов вносить вклад в реализацию целей;

с) инвестиционное направление включает «городской инвестиционный фонд», который оказывает поддержку при подготовке проектов на начальном этапе, что, в свою очередь, обеспечивает увязку с целями в области устойчивого развития и финансовую осуществимость, а также помогает подобрать источники государственного и частного капитала для запланированных проектов.

14. В рамках основной программы «Города и ЦУР» ООН-Хабитат стремится оказать положительное влияние на жизнь одного миллиона жителей примерно в 1000 городов путем применения комплексного, системного подхода, сочетающего в себе разработку политики на основе фактических данных, использование цифровых инструментов и содействие развитию цифрового потенциала, техническую поддержку и подбор финансовых средств с каталитическими, эффективными проектами, способствующими реализации целей.

С. Направления деятельности

15. Работа по локализации целей в области устойчивого развития ведется по четырем направлениям деятельности: стратегические партнерства; развитие нормативной базы и использование знаний; информационно-пропагандистская деятельность и создание потенциала; и техническая помощь.

1. Стратегические партнерства

16. Работая с минимальными ресурсами в течение последних 12 месяцев, ООН-Хабитат сосредоточила свои усилия на создании и укреплении стратегических партнерств с ключевыми международными, национальными и местными заинтересованными сторонами, позиционируя себя в качестве ведущего партнера по локализации целей в области устойчивого развития и подготовке добровольных обзоров на местном уровне. В число ключевых партнеров входят следующие:

а) местные органы власти и их представительные ассоциации по всему миру, которые являются ключевыми контрагентами, а также бенефициарами работы ООН-Хабитат. К ним относятся, например, Ассоциация породненных городов и местных органов управления, организация «Местные органы власти за устойчивое развитие», Глобальный парламент мэров и другие члены Глобальной целевой группы местных и региональных органов власти; платформа «Новая программа развития городов»; и различные национальные ассоциации городов;

б) национальные правительства, с которыми ООН-Хабитат сотрудничает для укрепления подхода к локализации целей в области устойчивого развития и взаимосвязи между добровольными обзорами на местном уровне и добровольными национальными обзорами, а также в целях мобилизации ресурсов. К ним относятся Италия, Испания, Малайзия, Финляндия и Япония;

с) подразделения системы Организации Объединенных Наций, что крайне важно для обеспечения слаженности поддержки со стороны Организации Объединенных Наций. Ключевыми структурами Организации Объединенных Наций являются Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата, региональные комиссии (Экономическая комиссия для Африки, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана, Европейская экономическая комиссия, Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна и Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Программа развития Организации Объединенных Наций;

д) аналитические центры, некоммерческие организации и научные учреждения, которые помогают генерировать знания и предоставляют экспертные консультации. В качестве примера можно привести «Арко лаб» Флорентийского университета, «Урбанайс Малайзия», Шведский международный центр по вопросам местной демократии и организацию «Энгейджмент глобал».

2. Развитие нормативной базы и использование знаний

17. ООН-Хабитат и Ассоциация породненных городов и местных органов управления разработали следующие основные нормативные продукты для оказания поддержки местным, региональным и национальным органам власти в достижении прогресса в реализации целей в области устойчивого развития на местном уровне, а также в подготовке эффективных добровольных обзоров на местном уровне:

а) *Руководящие принципы подготовки добровольных обзоров на местном уровне, том 1: «Сравнительный анализ существующих ДОМУ»*, в котором представлен анализ всех

документов, изданных органами местного самоуправления для обзора их деятельности по реализации целей в области устойчивого развития, для выявления общих черт, сопоставимых переменных и общих нитей, объединяющих добровольные обзоры на местном уровне;

б) *Руководящие принципы подготовки добровольных обзоров на местном уровне, том 2: «К новому поколению ДОМУ: изучение связи между местным и национальным уровнями»*, в котором содержится анализ взаимосвязи между добровольными обзорами на местном уровне и добровольными национальными обзорами, а также механизмов диалога, сотрудничества и взаимного обучения. В этом томе также приводятся рекомендации для местных и региональных правительств о том, как воздействовать на вышестоящие уровни формирования политики и стимулировать более широкое участие на субнациональном уровне.

18. Другие предстоящие исследования и нормативные руководящие указания будут посвящены добровольным обзорам на местном уровне и мегаполисам (совместно с Ассоциацией породненных городов и местных органов управления и проектом «Метрополис»), добровольным обзорам на местном уровне и гендерным вопросам, а также данным в контексте добровольных обзоров на местном уровне.

3. Информационно-пропагандистская деятельность и развитие потенциала

19. ООН-Хабитат осуществляет информационно-пропагандистскую деятельность и наращивает потенциал в области устойчивого городского развития, организуя международные мероприятия и предоставляя возможности для взаимного обучения. Они способствуют обмену идеями, позволяют обмениваться ресурсами знаний и использовать передовой опыт, укрепляя существующие партнерства и создавая новые. Ниже представлены некоторые основные моменты глобальной информационно-пропагандистской деятельности и работы по развитию потенциала:

а) в феврале 2021 года состоялось совещание экспертной группы, посвященное новому поколению добровольных обзоров на местном уровне, которое было организовано при поддержке города Мадрида для рассмотрения вопроса многоуровневого управления и координации¹. Местные органы самоуправления и национальные правительства из Испании, Финляндии и Японии совместно представили информацию о своих усилиях по координации действий, направленных на локализацию целей в области устойчивого развития в рамках процесса подготовки добровольных обзоров. Затем состоялась дискуссия с участием представителей органов местного самоуправления из различных стран мира и представителей системы Организации Объединенных Наций. Это совещание стало важной вехой в разработке тома 2 Руководящих принципов подготовки добровольных обзоров на местном уровне «К новому поколению ДМО: изучение связи между местным и национальным уровнями»;

б) 24 и 25 февраля 2021 года состоялось первое совещание Рабочей группы по развитию Группы двадцати (Г-20) под председательством Италии², по итогам которого вопросы устойчивой инфраструктуры и городов, локализации целей в области устойчивого развития и средних городов заняли важнейшее место в повестке дня Г-20. ООН-Хабитат и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) было предложено внести свой вклад в обсуждения между членами Г-20 в рамках Рабочей группы по развитию и выступить в качестве соорганизаторов платформы Г-20 по локализации целей в области устойчивого развития и по городам-посредникам. Участие ООН-Хабитат в этом процессе помогло доработать предложения по существу и поддержать председательствующую Италию в привлечении политического внимания к темам локализации целей в области устойчивого развития и городов-посредников, которые также упоминаются в коммюнике, опубликованном по случаю встречи министров по вопросам развития, состоявшейся 29 июня 2021 года в Матере (Италия);

в) ООН-Хабитат и Ассоциация породненных городов и органов местного самоуправления оказали поддержку «Дням добровольного обзора на местном уровне – добровольного субнационального обзора»³, которые были проведены в июле 2021 года, чтобы предоставить органам местного самоуправления и другим заинтересованным сторонам передовые знания, площадку для обмена опытом и взаимного обучения для всех правительств и заинтересованных сторон, участвующим в обеспечении локализации целей в области устойчивого развития. В числе мероприятий, организованных в рамках этой инициативы,

¹ См. https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/07/communique_on_voluntary_local_reviews_final_edit.pdf.

² См. <https://oecd-development-matters.org/2021/07/06/why-local-why-now-strengthening-intermediary-cities-to-achieve-the-sdgs>.

³ См. https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/07/report_vlr-vsr_days_hlpf_2021_1.pdf.

можно назвать начало подготовки добровольного обзора на местном уровне во Флоренции, Италия; заседание по вопросам данных и показателей, используемых в процессах добровольного обзора на местном уровне и добровольного субнационального обзора; заседание по социальной интеграции и процессам, основанным на широком участии, при подготовке добровольных обзоров на местном уровне и добровольных субнациональных обзоров; заседание, посвященное добровольным субнациональным обзорам; и презентацию тома 2 Руководящих принципов подготовки добровольных обзоров на местном уровне «К новому поколению ДМО: изучение связи между местным и национальным уровнями»;

d) ООН-Хабитат оказывает поддержку местным органам самоуправления и региональным правительствам путем развития потенциала и предоставления возможностей для обучения, в том числе с использованием учебных модулей⁴, посвященных: а) введению в локализацию целей в области устойчивого развития; б) территориальному планированию для достижения целей; в) представлению информации в контексте национальных обзоров и обзоров на местном уровне; г) локализации целей на основе децентрализованного сотрудничества; и е) мерам помимо непосредственного реагирования на вспышку COVID-19, в партнерстве с Ассоциацией породненных городов и местных органов управления и проектом «Метрополис». Самым последним из них было уникальное учебное мероприятие, собравшее представителей местных и региональных органов власти и партнеров из различных стран мира для обсуждения ключевых тем, связанных с пандемией COVID-19. В нем приняли участие представители 94 городов и 50 стран, которые провели обсуждения в рамках 17 заседаний с последующим обобщением итогов на уникальной онлайн-платформе по распространению знаний.

4. Техническая помощь

20. В плане оказания технической помощи ООН-Хабитат удалось осуществить следующее:

а) оказана поддержка городам Нитерой и Рио-де-Жанейро (Бразилия) и Чимботе и Трухильо (Перу) в 2019 году;

б) оказана поддержка Москве и Флоренции (Италия), начаты переговоры с Катовице (Польша) в 2020-2021 годах;

в) в Аммане в партнерстве с Экономической и социальной комиссией для Западной Азии начата работа по подготовке первых добровольных обзоров на местном уровне для арабских стран. При поддержке ООН-Хабитат ведется работа по подготовке предстоящих добровольных обзоров на местном уровне в отношении Мадрида, Агадира (Марокко) и Бхоपालа (Индия);

г) установлены партнерские связи с канцелярией координатора-резидента Организации Объединенных Наций в Малайзии, что позволило включить добровольные обзоры на местном уровне во второй добровольный национальный обзор Малайзии.

D. Основные достижения в области нормативной и операционной деятельности

21. С апреля 2020 года работа ООН-Хабитат по реализации целей в области устойчивого развития на местном уровне и проведению добровольных обзоров на местном уровне развивается и ускоряется благодаря четко налаженному процессу совместной работы и координации между секторами, секциями и группами ООН-Хабитат, а также центральными учреждениями и страновыми и региональными отделениями ООН-Хабитат на местах. В рамках всей программы был принят общеорганизационный подход к локализации целей в области устойчивого развития.

22. В плане внешних связей это привело к укреплению позиции ООН-Хабитат по отношению к местным, национальным и международным партнерам в качестве ведущего международного учреждения в области добровольных обзоров на местном уровне. ООН-Хабитат признана главным источником передовых знаний и нормативных руководящих указаний по проведению добровольных обзоров на местах и локализации целей в области устойчивого развития. Например, региональные комиссии Организации Объединенных Наций и канцелярии координаторов-резидентов обращались к ООН-Хабитат с просьбой разработать совместные региональные руководящие указания и совместные национальные подходы к проведению добровольных обзоров на местах соответственно. ООН-Хабитат также является

⁴ Опубликовано: ООН-Хабитат, ПРООН, Ассоциацией породненных городов и местных органов управления, Глобальной целевой группой местных органов самоуправления и региональных правительств, Провинциальным советом Барселоны и издательством «Платформа».

той структурой ООН, к которой города и регионы обращаются за технической помощью в проведении добровольных обзоров на местном уровне, о чем свидетельствует растущий спрос на получение поддержки при подготовке обзоров.

«Локал-2030»

23. «Локал-2030» – это проект Канцелярии Генерального секретаря, который к концу 2021 года превратится в широкую коалицию по содействию локализации целей в области устойчивого развития в поддержку десятилетия действий по достижению целей. Коалиция будет служить платформой для создания сетей органов местного самоуправления и региональных правительств и их ассоциаций, национальных правительств, бизнеса, общественных организаций и других местных субъектов, а также системы Организации Объединенных Наций. Она будет способствовать сотрудничеству, стимулировать инновации и развивать обмен решениями и реализацию стратегий, используя стремительные процессы урбанизации для ускорения достижения целей.

24. Коалиция создаст возможности для эффективной работы со структурами Организации Объединенных Наций для достижения прогресса в реализации целей в области устойчивого развития. В то же время коалиция будет укреплять потенциал структур Организации Объединенных Наций по направлению динамики урбанизации и процесса принятия решений на местном уровне. Она будет поддерживать усилия страновых групп и канцелярий координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций по работе с местными субъектами в координации с национальными правительствами, используя активы Организации Объединенных Наций. Наконец, она будет поддерживать усилия широкого круга местных субъектов по мониторингу и представлению информации о реализации целей.

25. Секретариат коалиции «Локал-2030» будет функционировать на базе ООН-Хабитат, которая также будет выступать в роли сопредседателя коалиции на основе ротации с другой структурой Организации Объединенных Наций. В течение первых двух лет сопредседателями являются ООН-Хабитат и Программа развития Организации Объединенных Наций.

Е. Дальнейшие меры

26. Обеспечивая реализацию политики и обязательств в рамках Повестки дня на период до 2030 года на местном уровне по всему миру, стратегия ООН-Хабитат по локализации целей в области устойчивого развития будет по-прежнему опираться на территориальный подход. Совершенствуя и расширяя каждый из основных компонентов стратегии, ООН-Хабитат стремится достичь следующих целей:

- a) расширение знаний и потенциала городов и муниципалитетов для выполнения Повестки дня на период до 2030 года, включая цели в области устойчивого развития;
- b) расширение институциональной интеграции между органами местного самоуправления, национальными и региональными правительствами и укрепление многоуровневого управления путем создания оказывающих поддержку партнерств и улучшения сбора, обобщения и распространения данных, а также улучшения понимания взаимовыгодных добровольных обзоров на местном уровне и национальных обзоров;
- c) сокращение пространственных диспропорций и неравенства и решение проблемы нехватки данных путем унификации Механизма мониторинга развития городов для выявления первопричин проблем и совместного снятия их остроты с тем, чтобы «никто не был забыт»;
- d) предоставление органам местного самоуправления и региональным правительствам руководящих указаний по локализации целей в области устойчивого развития, в том числе на основе сбора данных, регулярного представления информации, участия общественности, разработки проектов, финансирования, распространения передового опыта и обмена им, а также с помощью инновационных подходов, таких как создание «городских лабораторий».

III. Участие ООН-Хабитат в решении вопросов жилищной политики и приоритетных задач в области жилья на примере Европы

A. Общие сведения: жилье в международном праве и в политике Организации Объединенных Наций

27. Всеобщая декларация прав человека 1948 года⁵ и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года⁶ устанавливают право на достаточное жилище как компонент права на достаточный жизненный уровень⁷.
28. Толкование права на достаточное жилище было изложено Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его замечании общего порядка № 4 (1991), в котором Комитет определил семь элементов права на достаточное жилище: а) гарантии владения жильем; б) наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры; в) доступность с точки зрения расходов; д) пригодность для проживания; е) доступность; ф) местонахождение; и г) адекватность с точки зрения культуры.
29. В Повестке дня на период до 2030 года праву на достаточное жилище уделяется первоочередное внимание в задаче 11.1, в рамках которой государства обязались обеспечить к 2030 году всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам и благоустроить трущобы. ООН-Хабитат была назначена структурой, ответственной за выполнение задачи 11.1 и соответствующих показателей⁸.
30. В 2013 году на своей двадцать четвертой сессии Совет управляющих ООН-Хабитат поручил ООН-Хабитат:
- продолжать добиваться ожидаемых результатов Глобальной стратегии в области жилья в сотрудничестве с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, включая Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде, предложив изменить систему взглядов, там, где это необходимо, в том числе интеграцию вопросов жилья с другими видами использования для городских нужд; поощрение функционирования рынков в интересах наименее обеспеченных слоев населения; содействие общесистемным реформам, призванным обеспечить более широкий доступ к адекватному жилью; укрепляя связи между жильем, экономикой, занятостью и сокращением масштабов нищеты; использование проектов экологически чистых зданий и жилых районов и содействие улучшению условий жизни обитателей трущоб⁹.
31. В Новой программе развития городов содержится ряд ссылок на право на достаточное жилище, в том числе в контексте обязательства государств:
- способствовать выработке такой национальной, субнациональной и местной жилищной политики, которая оказывает поддержку последовательной реализации права на достаточное жилище для всех в качестве одной из составляющих права на удовлетворительный уровень жизни; помогает бороться со всеми формами дискриминации и насилия и предотвращать произвольные принудительные выселения; и в центре внимания которой находятся потребности бездомных, лиц, находящихся в уязвимом положении, групп с низким уровнем доходов и инвалидов; обеспечивая при

⁵ Статья 25 (1) Всеобщей декларации прав человека гласит: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам».

⁶ В статье 11 (1) Пакта говорится: «Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии».

⁷ См. также www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx.

⁸ См. <https://unstats.un.org/sdgs/dataContacts/>.

⁹ Резолюция 24/9 Совета управляющих, пункт 1.

этом участие и вовлечение общин и соответствующих заинтересованных сторон в планирование и осуществление этой политики¹⁰.

32. В рамках своего стратегического плана на период 2020-2023 годов ООН-Хабитат стремится выполнить мандаты, содержащиеся в соответствующих договорах, целях в области устойчивого развития, Новой программе развития городов и резолюциях руководящих органов, касающихся жилья, главным образом, через область преобразований, направленных на сокращение пространственного неравенства и нищеты в общинах во всей совокупности городских и сельских населенных пунктов. Кроме того, ожидается, что ООН-Хабитат будет предоставлять консультирование по вопросам политики и техническую помощь в целях более широкого и надежного доступа к земле и достаточному и доступному жилью.

33. Обеспечение достаточным жильем также является важной задачей в рамках результатов стратегического плана в отношении эффективной адаптации общин и инфраструктуры к изменению климата и повышению уровня жизни и вовлечению мигрантов, беженцев и внутренне перемещенных лиц.

34. В 2015 году государства – члены Европейской экономической комиссии приняли Женевскую хартию по устойчивому жилью¹¹, которая способствует реализации целей в области устойчивого развития, имеющих отношение к городам и населенным пунктам, и осуществлению концепции Глобальной стратегии ООН-Хабитат в области жилья.

В. Основные вопросы жилищной политики в Европейском регионе

35. Согласно данным, собранным в ходе опросов «Евробарометр», жилищный вопрос все больше волнует европейских граждан и является основной проблемой национального уровня в таких странах, как Ирландия, Люксембург, Германия и Мальта¹².

36. Хотя последние данные о реализации целей в области устойчивого развития в Европейском союзе¹³ свидетельствуют о положительных тенденциях по всем показателям, относящимся к цели 11¹⁴, некоторые группы по-прежнему в несоразмерно большей степени лишены жилья, и эта проблема усугубилась в результате кризиса COVID-19. Например, в то время как 17,1 процента населения Европейского союза проживает в перенаселенных домашних хозяйствах, проблема перенаселенности значительно чаще встречается среди лиц с доходом ниже порога бедности (29,1 процента), мигрантов из стран, не входящих в Европейский союз (36 процентов)¹⁵ и молодых людей в возрастной группе 15-29 лет (23,5 процента)¹⁶. Исследование, проведенное в шести странах, показало, что 46 процентов опрошенных рома и тревеллерс проживают в перенаселенном жилье¹⁷. Кроме того, примерно каждый десятый опрошенный сообщил, что в его жилище отсутствует доступ к водопроводной воде, нет душа или туалета. Эта доля была выше среди тех, кто проживает в автофургонах или передвижных домах.

37. Согласно последним данным, касающимся целей в области устойчивого развития, почти каждый третий арендатор с низким уровнем дохода в странах ОЭСР тратит более 40 процентов своего дохода на жилье¹⁸. В последние два десятилетия темпы роста цен на жилье в регионе ОЭСР в три раза превышали темп роста доходов¹⁹. Стоимость жилья больше всего выросла в крупных городах и особенно затронула определенные группы населения, такие как молодежь, пожилые люди и многодетные семьи с детьми, которые вынуждены жить в перенаселенном жилье и плохо изолированных домах с чрезмерно высокими для них коммунальными платежами. Еще до пандемии в некоторых столичных городах, где складывается особенно

¹⁰ Резолюция 71/256 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 31.

¹¹ E/ECE/1478/Rev.1.

¹² <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>.

¹³ Евростат, *Sustainable Development in the European Union: Monitoring Report on Progress Towards the SDGs in an EU Context – 2021 Edition* (2021).

¹⁴ 1) люди, проживающие в домашних хозяйствах с плохими жилищными условиями; 2) люди, проживающие в условиях перенаселенности.

¹⁵ См. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_-_housing.

¹⁶ См. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

¹⁷ Агентство Европейского союза по основным правам, *Roma and Travellers in Six Countries* (2020).

¹⁸ ОЭСР, *Brick by Brick: Building Better Housing Policies* (2021).

¹⁹ Там же, *Under Pressure: The Squeezed Middle Class* (2019).

напряженная ситуация на рынке жилья, средняя стоимость аренды двухкомнатной квартиры составляла более 100 процентов от медианного дохода лиц в возрасте от 18 до 24 лет²⁰.

38. По мнению Европейской федерации национальных организаций, работающих с бездомными (ЕФНОРБ) и Фонда аббата Пьера²¹, если в Европейском регионе срочно не принять меры, конкретно направленные на предупреждение массовой лишенности жилья среди молодых людей, это может оказать значительное влияние на бездомность.

39. В регионе Европейской экономической комиссии наблюдается растущий дефицит инвестиций в строительство социального жилья, который на уровне Европейского союза оценивается в 57 млрд евро ежегодно. Правительства уделяют основное внимание стимулированию частных застройщиков, а жилищная поддержка малообеспеченным семьям все чаще предоставляется в виде выплат, аналогичных социальным пособиям²².

40. Существует обеспокоенность по поводу коммерциализации жилья и растущего доминирования финансовых рынков в жилищном секторе. Недавно проведенные исследования подтвердили «предположение о том, что усиление финансового фактора в жилищном секторе негативно влияет на доступность жилья»²³. С точки зрения директивных органов, было отмечено, что «политика играет важную роль в том, насколько важен или может быть важен финансовый фактор по отношению к жилью»²⁴.

41. В настоящее время домохозяйства с низким и средним уровнем дохода во всем мире тратят на оплату жилья больший процент своего дохода, чем когда-либо прежде, причем значительная часть этих расходов на жилье приходится на оплату коммунальных услуг. Например, в 2019 году у 6,9 процента всего населения Европейского союза не было возможности в достаточной степени отапливать свое жилье, в то время как среди людей, испытывающих нищету по уровню дохода, этот показатель составлял 18,2 процента²⁵.

42. Для решения этой проблемы в октябре 2020 года Европейский союз приступил к реализации стратегии и плана действий «Ремонтная волна» по ремонту и улучшению состояния жилищного фонда. В то же время крайне важно внедрять инновационные решения для улучшения климатических и энергетических характеристик домов таким образом, чтобы это не создавало непосильного финансового бремени для наиболее уязвимых слоев населения.

С. Приоритеты политики

43. Главный приоритет жилищной политики в регионе Европейской экономической комиссии связан с продолжающимся кризисом доступности жилья, который с 2020 года усугубился из-за пандемии COVID-19. К основным факторам относятся стагнация заработной платы и растущий уровень безработицы и бедности, сопровождаемые ростом цен на жилье и пропорциональным сокращением имеющегося в наличии социального жилья.

44. Реформирование жилищных систем требует понимания факторов, влияющих на недоступность жилья и на лишенность жилья, которые могут быть самыми разнообразными. Необходимо улучшить сбор данных для выработки скоординированных мер политики, основанных на фактической информации, поскольку инструменты политики должны разрабатываться и адаптироваться с учетом местных условий и зачастую довольно сложных причинно-следственных процессов. Координация политики между странами, а также между различными уровнями государственного управления и другими заинтересованными сторонами имеет важное значение.

45. Правительствам необходимо иметь не только надлежащие инструменты политики, но и потенциал для их эффективного применения, а также для их оценки и адаптации. Для этого требуются законодательные полномочия и политическая поддержка, а также финансовые ресурсы, административные навыки и решимость заинтересованных сторон добиваться достижения согласованных целей.

²⁰ В Амстердаме средняя арендная плата составляет 1675 евро, а медианный доход – 1605 евро; в Хельсинки средняя арендная плата составляет 1398 евро, а медианный доход – 1363 евро; а в Лиссабоне средняя арендная плата составляет 1105 евро, а медианный доход – 910 евро.

²¹ *Sixth Overview of Housing Exclusion in Europe 2021* (2021).

²² См. www.europarl.europa.eu/doceo/document/EMPL-PR-653984_EN.pdf.

²³ Объединенный исследовательский центр Европейской комиссии, *Who Owns the City? Exploratory Research Activity on the Financialization of Housing in EU Cities* (2020), стр. 6 и 83.

²⁴ Там же, стр. 12 и 84.

²⁵ Евростат, *Sustainable Development in the European Union*, стр. 63.

46. Для реагирования на такие тенденции, как старение населения, распространение онлайн-платформ для краткосрочной аренды жилья, изменения в предпочтениях и моделях поведения после перехода на удаленную работу, сокращение выбросов углерода в результате строительной деятельности, повышение энергоэффективности существующего жилищного фонда, коммерциализация жилья и сокращение государственных инвестиций, необходимы реформы в области политики.

47. Право на достаточное жилище не должно рассматриваться как одномерная концепция. Скорее, жилищные права включают в себя множество аспектов, касающихся, в частности, гарантий владения жильем, достаточности жилья, равенства перед законом и недискриминации. Жилье нельзя рассматривать просто как нечто с четырьмя стенами и крышей, оно предполагает взаимосвязанное рассмотрение вопросов достаточности, здоровья, безопасности и законодательства. Право на достаточное жилище должно последовательно и систематически рассматриваться в докладах, представляемых государствами – членами Европейской экономической комиссии в рамках проведения универсального периодического обзора.

D. Консультирование по вопросам политики и техническая помощь по линии ООН-Хабитат

48. ООН-Хабитат совместно с Европейской экономической комиссией и Европейской федерацией по государственному, кооперативному и социальному жилью («Жилье в Европе») координирует работу в рамках инициативы Housing2030 по содействию созданию доступного жилья в Европе²⁶. В инициативе Housing2030 участвуют эксперты в области жилищного строительства из более чем 56 стран и около 43 000 поставщиков доступного жилья и комплексных застройщиков. В рамках этой инициативы был разработан нормативный инструментарий для директивных органов, в котором представлены примеры передового опыта в области землепользования, экологической устойчивости, жилищного финансирования и управления с целью содействия обеспечению доступности жилья. Подготовительная работа по созданию этого инструментария оказала влияние на план действий для региона Европейской экономической комиссии по содействию созданию доступного жилья в составе планов восстановления и реконструкции после пандемии COVID-19.

49. В 2020 и 2021 годах к ООН-Хабитат обратились различные заинтересованные стороны, связанные с жилищным сектором, включая ИКЕА, Европейский инвестиционный банк и организацию, занимающуюся управлением арендой муниципального жилья в Лиссабоне²⁷, с просьбой внести вклад в разработку их стратегий по содействию созданию устойчивого и доступного жилья в условиях меняющихся вызовов и приоритетов.

50. ООН-Хабитат в партнерстве с Европейской экономической комиссией оказывает техническую помощь правительству Болгарии в разработке и реализации основанной на фактических данных и широком участии жилищной политики, направленной на решение согласованных национальных приоритетных задач²⁸. Эта техническая помощь финансируется в рамках осуществления программы по линии Счета развития Организации Объединенных Наций и является продолжением предыдущего экспериментального проекта по разработке основанной на фактических данных политики в области устойчивого жилья и городского развития, который был реализован в четырех странах: Албании, Грузии, Кыргызстане и Украине.

51. ООН-Хабитат оказывает техническую поддержку в подготовке первого международного форума Международного союза архитекторов по устранению препятствий для строительства доступного жилья, который пройдет в Мадриде в мае 2022 года.

52. Нормативная работа, проводимая ООН-Хабитат в сотрудничестве с Департаментом по экономическим и социальным вопросам, также способствует установлению четкой связи между доступным жильем и предупреждением бездомности. В первой резолюции Организации Объединенных Наций по проблеме бездомности Экономический и Социальный Совет признал, что бездомность является сложной проблемой, требующей многосекторального подхода и

²⁶ См. www.housing2030.org/.

²⁷ См. <https://eportugal.gov.pt/en/entidades/gebalis-gestao-dos-bairros-municipais-de-lisboa-e-e.m>.

²⁸ А именно, устаревший и неподдерживаемый жилищный фонд, нуждающийся в системном ремонте и реконструкции; высокое энергопотребление существующего фонда; отсутствие социального жилья, обеспечивающего доступ к домам для людей с ограниченными возможностями; отсутствие механизмов финансирования для людей с низкими доходами; и вопросы, касающиеся жизнеобеспечения молодых людей в Болгарии.

комплексных мер реагирования, и что она представляет собой оскорбление человеческого достоинства и может быть фактором, препятствующим осуществлению всех прав человека²⁹. Кроме того, Совет призвал национальные правительства и органы местного самоуправления улучшить доступ к недорогому жилью посредством комплексных мер жилищной политики и мер социальной защиты, а также призвал государства-члены собирать дезагрегированные данные о демографических показателях, связанных с бездомностью, и гармонизировать измерение и сбор данных о бездомности в поддержку выработки политики на национальном и глобальном уровнях³⁰.

53. Во исполнение этой резолюции в январе 2021 года Европейский парламент призвал Европейский союз и его государства-члены покончить с бездомностью в Европейском союзе к 2030 году и определить это в качестве цели на уровне Европейского союза³¹.

Е. Дальнейшие меры

54. Опыт, накопленный ООН-Хабитат, и проведенный ею анализ проблем, сохраняющихся в регионе Европейской экономической комиссии, свидетельствуют о необходимости создания более четкого механизма для координации усилий всех заинтересованных сторон, связанных с жилищной сферой, и, более конкретно, для устранения пробелов в знаниях, укрепления потенциала и тестирования инновационных подходов на местах. ООН-Хабитат в сотрудничестве с Европейской экономической комиссией в настоящее время разрабатывает платформу с целью укрепления потенциала европейских заинтересованных сторон в жилищном секторе.

55. Для обеспечения эффективных систем мониторинга и подотчетности ООН-Хабитат способствует совершенствованию представления отчетности по целям в области устойчивого развития и показателям, касающимся земли и жилья, а также содействует систематическому включению прав, связанных с землей и жильем, в процесс универсального периодического обзора для государств – членов Европейской экономической комиссии.

56. Для обеспечения будущего жилищной политики и инвестиций в жилье в регионе необходимо уделять первоочередное внимание достижению следующих целей:

a) ликвидация бездомности в кратчайшие сроки. Первым шагом могло бы стать согласование определений и измерений, используемых Европейским союзом и глобальной инициативой по сбору данных о бездомности, предпринятой ООН-Хабитат в партнерстве с Институтом глобальной бездомности³²;

b) расширение и совершенствование данных о правах на жилье и его доступности. Поскольку глобальный показатель задачи 11.1 целей в области устойчивого развития («Доля городского населения, проживающего в трущобах, неорганизованных поселениях или неудовлетворительных жилищных условиях») не может в полной мере отразить данные по всем аспектам достаточности жилья и основных услуг, рекомендуется включить данные о бремени чрезвычайно высоких жилищных расходов в добровольные национальные доклады о выполнении задачи 11.1;

c) противодействие дискриминации и обеспечение равенства. Борьба с неравенством требует адресной поддержки уязвимых слоев населения, особенно женщин, инвалидов, пожилых людей, коренных народов, мигрантов и беженцев. Увязка мер жилищной политики со стратегиями борьбы с бедностью и неравенством и мерами социального обеспечения на основе международного сотрудничества, для содействия которому у ООН-Хабитат имеются все возможности, чрезвычайно важна для прекращения дальнейшей маргинализации определенных групп в результате проводимой политики;

d) предупреждение принудительных выселений. ООН-Хабитат отмечает, что государства – члены Европейской экономической комиссии отвечают за запрещение принудительных выселений и обеспечение того, чтобы выселения осуществлялись в

²⁹ Резолюция 2020/7, пункты 4 и 9.

³⁰ Там же, пункты 12 и 16.

³¹ <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24120&langId=en>.

³² Цель инициативы – объединить усилия структур Организации Объединенных Наций (таких как Международная организация труда, Департамент по экономическим и социальным вопросам и Статистическая комиссия), организаций гражданского общества (таких как ЕФНОРБ и Фонд аббата Пьера) и международных организаций (таких как ОЭСР) для разработки стандартизированных глобальных показателей бездомности и методологии сбора данных, которые позволят определить численность бездомного населения в масштабах всего мира.

соответствии с международными стандартами, их обязательствами по международному праву прав человека и их обязательствами по соответствующим договорам, таким как пересмотренная Европейская социальная хартия Совета Европы и Женевская хартия устойчивого жилья;

е) решение проблемы усиления финансового фактора в отношении жилья. В руководстве 2020 года по осуществлению права на достаточное жилище нынешний глобальный жилищный кризис объясняется растущим социально-экономическим неравенством, масштабным усилением финансового фактора в отношении жилья и земли и неустойчивыми жилищными системами³³. В будущем при рассмотрении инвестирования в меры жилищной политики нужно продолжать задаваться вопросом о целесообразности подхода к жилью как к товару;

ф) решение проблем, связанных с последствиями изменения климата для права на жилище, что становится новым приоритетом ООН-Хабитат.

IV. Работа в области миграции и перемещения населения, включая основную программу «Города для всех: усиление позитивного воздействия миграции в городах» и операционную деятельность на местах

A. Общие сведения

57. Сегодня каждый седьмой житель планеты – мигрант³⁴. В мире наблюдается тенденция к росту нелегальной миграции. Растет число случаев вынужденного перемещения населения, вызванного в основном конфликтами и насилием, а также изменением климата и стихийными бедствиями. Миграция и урбанизация часто являются взаимосвязанными процессами. Поскольку все больше людей переезжает в города в поисках лучшей жизни и перспектив трудоустройства, миграция будет оставаться одной из основных движущих сил урбанизации.

58. Мандат ООН-Хабитат предусматривает в качестве основной задачи обеспечение устойчивой урбанизации, в том числе в нестабильных условиях и в странах, находящихся в кризисной ситуации, и Программа уже давно осуществляет операционную деятельность в этих условиях в таких странах, как Афганистан, Ирак, Ливан и Сомали. Это вносит конкретный ценный вклад в коллективные результаты, к достижению которых стремится более широкая система Организации Объединенных Наций в рамках взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром.

59. В своем стратегическом плане на период 2020-2023 годов ООН-Хабитат впервые четко заявила, что ее целью является содействие устойчивой урбанизации как движущей силе развития и мира в целях улучшения условий жизни для всех. Кроме того, одной из намеченных ею сфер преобразований является «эффективное предотвращение городских кризисов и реагирование на них».

60. С июня 2021 года ООН-Хабитат признается сторонником рекомендации о взаимосвязи гуманитарной деятельности, развития и мира, подготовленной Комитетом содействия развитию ОЭСР³⁵, в знак признания ее доказанной приверженности заложенным в ней принципам. ООН-Хабитат предпринимает последовательные усилия по выполнению этой рекомендации в рамках своей работы по вопросам земли и конфликтов, решения проблем, связанных с перемещением людей в городах и миграцией, и поддержки устойчивого восстановления и реконструкции в сложных чрезвычайных ситуациях и после стихийных бедствий.

61. В настоящем разделе представлена информация о прогрессе, достигнутом в вышеупомянутых областях работы, и описываются способы, при помощи которых ООН-Хабитат может, используя свой нормативный и операционный синергизм, внести эффективный вклад в общесистемные усилия Организации Объединенных Наций, имеющие отношение к взаимосвязи гуманитарной деятельности, развития и мира. В нем также рассматривается вопрос о том, как усиление нормативной и операционной поддержки, которую оказывает ООН-Хабитат, может помочь сформировать прочные стратегические партнерства и добиться успеха в кризисных ситуациях, более эффективно участвуя в использовании знаний,

³³ A/HRC/43/43.

³⁴ Всемирный экономический форум, *Migration and Its Impact on Cities* (октябрь 2017 года), стр. 14.

³⁵ См. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>.

выработке политики и информационно-пропагандистской работе в рамках глобальных и региональных сетей, например, по долгосрочным решениям проблемы вынужденного перемещения населения с использованием Плана действий по содействию предупреждению, защите и поиску решений для внутренне перемещенных лиц, Глобального партнерства по распространению знаний о миграции и развитию Группы Всемирного банка, сети Организации Объединенных Наций по вопросам миграции, Глобального форума по миграции и развитию, Межучрежденческого постоянного комитета, Глобального кластера по защите, Глобального альянса по борьбе с городскими кризисами, Совета мэров по вопросам миграции и сформированной в Азиатско-Тихоокеанском регионе тематической коалиции по проблемам людей, мобильности и урбанизации.

В. Совершенствование нормативной базы и нормативных инструментов

62. Включение в стратегический план на период 2020-2023 годов сферы преобразований «эффективное предотвращение городских кризисов и реагирование на них» позволяет разработать более специализированную нормативную базу и более специализированные инструменты в дополнение к обширному опыту операционной деятельности ООН-Хабитат в этой области. В свою очередь, такой подход способствует укреплению конструктивной обратной связи между подразделениями ООН-Хабитат, генерирующими знания, и структурами программы, осуществляющими операционную деятельность и предоставляющими технические консультации.

63. В каталог услуг ООН-Хабитат уже включены нормативные руководящие указания по комплексному городскому планированию в условиях затяжного кризиса, по предупреждению принудительного выселения и оценке последствий выселения, а также по поиску долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц и уязвимых общин в городах. Существующие инструменты осуществления дорабатываются на основе уроков, извлеченных из опыта операционной деятельности.

1. Механизмы восстановления городов

64. Одна из ключевых областей, в которой происходит совершенствование нормативного инструментария, касается механизмов восстановления городов, основанных на опыте работы в Ираке, Ливане и Сирийской Арабской Республике. Механизм восстановления городов для стран, пострадавших от конфликтов, представляет собой институциональную и политическую основу, а также соответствующие программы, призванные поддерживать устойчивое масштабное восстановление городов и способствовать возобновлению общественного договора в интересах мира. Данный подход был разработан ООН-Хабитат в ответ на значительный пробел в способности международной системы решать проблемы, связанные с конкретными последствиями конфликтов в городской среде, и для оказания помощи в проведении анализа с использованием инструментария профилирования городов. Этот подход имеет важное значение для ускорения достижения коллективных результатов, которые выходят за рамки традиционной связи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром, и дополняет национальные механизмы восстановления, уже разработанные совместно Всемирным банком, Европейским союзом и Организацией Объединенных Наций, которые сосредоточены на проведении оценки потребностей после бедствий и конфликтов.

65. Подход, воплощенный в механизмах восстановления городов, в настоящее время направлен на достижение пяти широких целей: а) укрепление институтов, чтобы они могли направлять масштабное восстановление городов; б) разработка методов многосекторального программирования и финансирования, которые могут быть расширены; в) включение вопросов обеспечения устойчивости во все проводимые мероприятия (в соответствии с целью восстановления по принципу «лучше, чем было»); г) устранение коренных причин конфликтов и совершенствование городского управления; и е) содействие переходу от чисто гуманитарных мер реагирования к реагированию, которое также предусматривает восстановление и устойчивую урбанизацию, а также достижение целей в области устойчивого развития.

66. Региональное отделение ООН-Хабитат для арабских государств продолжает развивать подход на основе механизма восстановления городов, оказывая поддержку консорциуму, созданному в связи со взрывами в Бейруте летом 2020 года. Наряду с этим, региональное отделение использует при разработке программ данные и знания, собранные для составления характеристик восьми йеменских городов. В настоящее время ООН-Хабитат также применяет опыт работы с механизмами восстановления городов при разработке глобальной программы, которая дополняет подходы, используемые в рамках сотрудничества Всемирного банка, Европейского союза и Организации Объединенных Наций.

2. Группа высокого уровня по вопросу о перемещении лиц внутри страны

67. Опираясь на опыт ООН-Хабитат в решении проблем перемещения людей в городах, программа оказала поддержку Группе высокого уровня по вопросу о перемещении лиц внутри страны, созданной Генеральным секретарем, уделяя особое внимание городским и местным аспектам внутренних перемещений населения. ООН-Хабитат в сотрудничестве с Международным институтом по окружающей среде и развитию и Совместная служба по профилированию внутренне перемещенных лиц подготовила материалы для Группы и оказала содействие в проведении ряда консультаций между членами Группы и органами местного самоуправления, затронутыми перемещением населения, в Буркина-Фасо, Гондурасе, Ираке, Колумбии, Сомали и Украине. Выводы были обсуждены на виртуальном глобальном «круглом столе» 19 апреля 2021 года и отражены в докладе, озаглавленном «Внутреннее перемещение во все более урбанизированном мире»³⁶.

68. Основные выводы, сделанные в ходе серии консультаций с Группой, можно обобщить следующим образом:

- a) международным субъектам необходимо переосмыслить динамику внутренних перемещений населения в городах на муниципальном уровне;
- b) специализированное наращивание потенциала и оказание технической помощи муниципальным властям должны быть учтены при разработке программ гуманитарной деятельности, развития и миростроительства;
- c) международные механизмы финансирования должны адаптироваться к сложным и изменчивым условиям кризисов перемещения населения в городах, а не наоборот;
- d) предоставление органам местного самоуправления финансовой поддержки имеет важнейшее значение для расширения доступа к основным услугам и инфраструктуре в соответствии с ростом населения, будь то в форме увеличения бюджетных трансфертов от национальных правительств, либо в форме прямых грантов.

C. Масштабирование программ в приоритетных субрегионах и странах

69. Усилия ООН-Хабитат по разработке программ по-прежнему сосредоточены на субрегионах и странах, где это может внести значительный ценный вклад в усилия, предпринимаемые в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Например, ООН-Хабитат внесла свой вклад в меры, принятые Организацией Объединенных Наций в ответ на кризис беженцев в Боливарианской Республике Венесуэла, кризис сирийских беженцев в Ливане и Турции, а также кризис перемещения населения в Сахеле. В данном разделе описывается значение операционных стратегий ООН-Хабитат в Буркина-Фасо и Венесуэле (Боливарианской Республике).

1. Операционная поддержка в ходе кризиса беженцев в Боливарианской Республике Венесуэла

70. В результате затяжного политического и экономического кризиса в Боливарианской Республике Венесуэла с 2015 года 5,6 миллиона человек покинули страну, причем 4,6 миллиона из них переехали в города соседних стран, что привело к возникновению гуманитарного кризиса в масштабах всего региона. Наиболее уязвимые из них, как правило, селятся на городских окраинах, где отсутствует достаточное жилье, нет доступа к инфраструктуре и основным услугам. В поисках доступного жилья и возможностей неформальной занятости в условиях городской среды, от чего зависит их выживание, наиболее уязвимые мигранты в конечном итоге уменьшают свои шансы на получение доступа к правам, услугам и возможностям в новом городе своего проживания.

71. Проект «Инклюзивные города – сообщества солидарности» позволил объединить уникальные знания и опыт ООН-Хабитат, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) и Международной организации по миграции (МОМ) в рамках усилий по снижению уязвимости беженцев, мигрантов и принимающих общин и способствовать их социально-экономической и территориальной интеграции в городских районах³⁷.

³⁶ См. www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/synthesis_report_urbaninternaldisplacement.pdf.

³⁷ См. <https://ciudadesincluyentes.org/> (только на испанском языке).

72. Основываясь на предположении, что миграция может внести значительный вклад в процветание города, проект «Инклюзивные города – сообщества солидарности» направлен на обеспечение эффективной интеграции на основе среднесрочного и долгосрочного подхода, в рамках которого основное внимание уделяется взаимосвязи гуманитарной деятельности, развития и мира. Такой подход учитывает как социально-экономические, так и пространственные факторы, влияющие на инклюзивность. Разрабатываются профили мобильности людей и четкие рекомендации для информационной поддержки разработки основанных на фактических данных мер городской политики и планов, учитывающих вопросы, связанные с интеграцией беженцев и других мигрантов. Каждый профиль дополняется индикатором городской инклюзивности – сводным индексом для измерения степени инклюзивности принимающего города с учетом пяти аспектов: а) жилье, инфраструктура и услуги; б) занятость и экономические возможности; в) здравоохранение и благополучие; г) образование, разнообразие и культура; и е) общественное пространство, безопасность и динамичность городской жизни. На основе индикатора генерируются цифровые карты, которые помогают визуально представить пространственные концентрации дефицита инклюзивности, что обеспечивает возможность более детального территориального реагирования.

73. На основе таких оценок разрабатываются планы территориальных мероприятий на уровне микрорайонов. К ним относятся: а) предложение по «плану физической базы» для определения направления мер, улучшающих условия жизни и способствующих интеграции в соответствии с планами городов; и б) портфель общегородских действий, разработанный совместно с общественностью, в соответствии с нуждами и чаяниями местных жителей и с учетом различий в уровнях доступа беженцев и других мигрантов, а также других уязвимых групп к правам, услугам и возможностям.

74. Проект «Инклюзивные города – сообщества солидарности» направлен как на укрепление потенциала государственных учреждений, частных и общественных организаций, так и на совершенствование межведомственных механизмов и многоуровневой координации при разработке, реализации и оценке политики интеграции, способствуя тем самым укреплению подотчетности и повышению прозрачности. Используя методологии, основанные на широком участии и учитывающие местные условия, проект поощряет гражданскую активность, межкультурный диалог и инклюзивное городское управление в качестве мощных платформ для борьбы с ксенофобией и содействия социальной сплоченности и мирному сосуществованию.

2. Операционная поддержка в ходе кризиса внутреннего перемещения населения в Буркина-Фасо

75. Буркина-Фасо сталкивается с масштабным кризисом внутреннего перемещения населения: по состоянию на июль 2021 года в стране насчитывалось более 1,3 миллиона перемещенных лиц. В связи с ухудшением ситуации в плане безопасности из-за частых нападений и инцидентов в северных провинциях страны, многие внутренне перемещенные лица ищут убежища в городских районах. Это привело к двукратному или даже трехкратному увеличению численности населения малых и средних городов, а также к огромному росту числа людей, живущих в незапланированных и ненадлежащих условиях, с ограниченным или полным отсутствием доступа к услугам – от водоснабжения и электричества до школ и системы здравоохранения. По мере усиления конкуренции за жилье, землю и услуги возникает угроза в отношении социальной сплоченности между принимающими общинами и внутренне перемещенными лицами.

76. В настоящее время ООН-Хабитат реализует финансируемый Европейским союзом проект с участием четырех городов Буркина-Фасо, который поможет местным властям найти долгосрочные решения проблемы внутренне перемещенных лиц в городских районах. Нынешний кризис в области безопасности ускорил процесс урбанизации в Буркина-Фасо, в то же время глобальные данные свидетельствуют о том, что многие внутренне перемещенные лица в последующем не возвращаются в районы своего происхождения.

77. В сохраняющихся в течение длительного времени ситуациях, аналогичных ситуации в Буркина-Фасо, долгосрочные решения должны быть направлены на социальную и экономическую интеграцию внутренне перемещенных лиц в городских районах, в которых они нашли убежище. Гуманитарная помощь срочно необходима для удовлетворения потребностей в жилье, воде и продовольствии, при этом нужно использовать такие подходы к развитию, чтобы быстрый рост городского населения не привел к усилению неравенства и долгосрочной уязвимости. В рамках проекта ООН-Хабитат, реализуемого в настоящее время в Кайа, Дори, Конгусси и Тугури, большое внимание уделяется укреплению потенциала местных субъектов,

поскольку они не только первыми принимают меры реагирования на чрезвычайные ситуации, но и должны обеспечивать предоставление услуг и надлежащие условия жизни для растущего населения и способствовать укреплению социальной сплоченности между принимающими общинами и внутренне перемещенными лицами, чтобы снизить риск затяжного конфликта.

78. Первым шагом, предпринятым в рамках проекта, стало создание местных органов, отвечающих за принятие решений, так называемых «муниципальных ячеек городской устойчивости», которые возглавляют мэры, местные представители различных государственных служб (включая социальные службы, образование, здравоохранение, водо- и электроснабжение), представители принимающих общин и внутренне перемещенных лиц, а также гуманитарных организаций для улучшения координации.

79. После того, как ими были совместно собраны данные о существующих услугах, участники проекта приступили к наращиванию потенциала по использованию инклюзивных и комплексных процессов городского планирования для повышения устойчивости в городских районах. В рамках мероприятий по планированию новых кварталов, призванных учесть нужды людей, находящихся в уязвимом положении, и основанных на специфических потребностях разных городов, муниципальным ячейкам отводится центральное место в процессе принятия решений. В ходе экспериментальных мероприятий в четырех городах будет построено 500 новых домов, будут увеличены площади образовательных и медицинских учреждений, а также расширен доступ к услугам в области водоснабжения и санитарии для удовлетворения потребностей как принимающей общины, так и внутренне перемещенных лиц. Дополнительные меры по развитию потенциала местных субъектов и общин позволят расширить знания о снижении воздействия на окружающую среду быстрого роста городов, а также создать первоначальные стимулы для экономической интеграции внутренне перемещенных лиц.

80. ООН-Хабитат придает большое значение обеспечению участия бенефициаров и местных субъектов в разработке долгосрочных решений на всех этапах этого процесса. Во-первых, проводится межсекторальный сбор пространственных данных, чтобы получить представление о рисках возникновения напряженности в отношениях между группами населения и о проявлениях неравенства в городах; во-вторых, проводится совместное обсуждение и определение приоритетов, что позволяет найти комплексные решения, охватывающие различные права человека, включая право на достаточное жилье и образование, а также создание благоприятной среды для экономических возможностей. В условиях, аналогичных ситуации в Буркина-Фасо, где общий уровень урбанизации пока еще невысок, рассмотрение стратегий по обеспечению устойчивого городского развития на ранних этапах реагирования на кризис имеет решающее значение.

D. Дальнейшие меры

81. В рамках основной программы «Города для всех: усиление позитивного воздействия миграции в города» происходит дальнейшее объединение операционной и нормативной деятельности ООН-Хабитат. Она разрабатывается как глобальная программа для расширения масштабов работы по вопросам миграции и перемещения населения и усиления ее воздействия. Это предполагает двойной подход к выработке долгосрочных решений для мигрантов, беженцев и внутренне перемещенных лиц – путем максимального увеличения позитивного вклада, который они могут внести в развитие городов, и обеспечения социальной сплоченности с принимающими общинами при одновременном решении проблем их особой уязвимости и удовлетворения их потребностей в защите.

82. В качестве глобальной программы она обеспечит достижение следующих целей:

- a) устранение пробелов в знаниях и данных о миграции и перемещении населения (тенденции и движущие силы) и о влиянии этих процессов на модели урбанизации и на города;
- b) укрепление нормативной базы и инструментов ООН-Хабитат для предоставления странам руководящих указаний по регулированию процессов миграции в города;
- c) расширение масштабов разработки программ в приоритетных субрегионах и странах, в наибольшей степени затронутых процессом миграции в города, и мобилизация широких партнерств;
- d) обеспечение более активного участия в глобальных и региональных механизмах, направленных на реализацию Глобального договора о беженцах и Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

83. Для расширения масштабов своей стратегии ООН-Хабитат планирует использовать подход, который сосредоточен на следующих четырех направлениях:

а) направление, связанное с данными и исследованиями, предполагающее создание стратегических партнерств для выявления пробелов в знаниях и данных, которые ООН-Хабитат могла бы помочь восполнить; например, путем актуализации вопросов миграции в города в рамках недавно созданного Механизма глобального мониторинга развития городов;

б) нормативное направление, предполагающее наращивание нормативного потенциала и содействие усилиям, предпринимаемым УВКБ ООН, МОМ и другими организациями;

в) направление, связанное с поддержкой разработки программ, предполагающее создание готового к развертыванию потенциала по разработке программ для стимулирования и поддержки региональных, страновых проектов и проектов с участием нескольких стран в области миграции и перемещения населения, а также предоставление технических консультационных и информационно-пропагандистских услуг;

г) направление, связанное с созданием сетей и партнерств, предполагающее инвестирование в укрепление и расширение партнерств по вопросам миграции в города и перемещения населения с использованием национальных, региональных и глобальных диалоговых платформ в дополнение к созданию партнерств в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также с городами и организациями гражданского общества.

V. Заключение

84. Приведенные в настоящем отчете примеры подчеркивают некоторые сильные стороны стратегии ООН-Хабитат, которая систематически применяет новые нормативные и технические знания для решения как долгосрочных, так и более неотложных задач развития, с которыми сталкиваются государства-члены. Она также вносит свой вклад в общие знания, инновации и передовой опыт мирового сообщества, занимающегося вопросами развития.

85. Эти примеры показывают, что подход ООН-Хабитат использует универсальные цели, основанные на правах, для долгосрочной нормативной работы в области развития. При этом ООН-Хабитат разрабатывает передовые инструменты и извлекает уроки, которые позволяют расширить реализацию проектов на местах в самых разных контекстах развития, работая с правительствами, общинами и другими основными партнерами. Эти все более комплексные тематические подходы с участием широкого круга партнеров, которые определяются ее стратегическим планом на период 2020-2023 годов, в частности, намеченными сферами преобразований, позволяют ООН-Хабитат «держать руку на пульсе» и быть в курсе меняющихся возможностей в области урбанизации и проблем с точки зрения обеспечения устойчивости.
