



Ассамблея ООН-Хабитат Программы Организации
Объединенных Наций по населенным пунктам

Первая сессия

Найроби, 27-31 мая 2019 года

Пункт 9 предварительной повестки дня*

Деятельность Программы Организации Объединенных Наций по населенным
пунктам, включая вопросы координации

Деятельность Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам

Проект общесистемных руководящих принципов Организации Объединенных Наций по повышению безопасности городов и населенных пунктов

Доклад Директора-исполнителя

I. Введение

1. Проект общесистемных руководящих принципов Организации Объединенных Наций по повышению безопасности в городах и населенных пунктах был подготовлен во исполнение резолюции 26/4 Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) о содействии обеспечению безопасности в городах и населенных пунктах, в которой Директору-исполнителю ООН-Хабитат было предложено продолжить тесные консультации с соответствующими учреждениями, фондами и программами системы Организации Объединенных Наций и представить эти руководящие принципы на рассмотрение Совета управляющих на его двадцать седьмой сессии.
2. В проекте общесистемных руководящих принципов Организации Объединенных Наций по повышению безопасности в городах и населенных пунктах изложены элементы технического сотрудничества и помощи, которые необходимы для того, чтобы в сотрудничестве с национальными и субнациональными органами власти предоставить местным органам власти стандарт для решения задач обеспечения охраны и безопасности в городах в рамках осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Новой программы развития городов. Цель заключается в формировании и популяризации основанного на участии и инклюзивного подхода к обеспечению охраны и безопасности в городах, способствующего сплоченности общества и повышению качества жизни, приемлемого для всех жителей. Проект руководящих принципов дополняет Руководящие принципы для предупреждения преступности (резолюция 2002/13 Экономического и Социального Совета, приложение).
3. Обеспечение безопасности городов и населенных пунктов является одной из ключевых задач, нашедших отражение в цели 11 Повестки дня на период до 2030 года. Аналогичным образом, в Новой программе развития городов государства-члены обязались содействовать созданию благополучной, здоровой, инклюзивной и безопасной среды в городах и населенных пунктах, позволяющей всем жить, работать и участвовать в городской жизни, не боясь насилия

* HSP/HA/1/1.

и запугивания, принимая во внимание тот факт, что зачастую от них особенно страдают женщины и девочки, дети и молодежь и люди, находящиеся в уязвимом положении. (см. резолюцию 71/256 Генеральной Ассамблеи, пункт 39). Они также призывают к интеграции политики предупреждения преступности в стратегии развития городов (там же, пункт 103), и соответствующие меры являются одним из ключевых обязательств Новой программы развития городов, которые придают импульс работе стран и международного сообщества в целом по созданию более безопасных городов и населенных пунктов.

II. Концепция

4. Концепция заключается в существовании городов и населенных пунктов, где все люди находятся в безопасности и пользуются равными правами и возможностями, а также основными свободами и правами. В проекте руководящих принципов предусматривается поддержка роли местных органов власти в сотрудничестве с субнациональными и национальными органами власти в деле сокращения и ликвидации преступности и насилия, а также страха перед преступностью и насилием на основе комплексных политических подходов к обеспечению охраны и безопасности в городах, которые включают качественное управление городским хозяйством, планирование и руководство городами в соответствии со структурой политики в области борьбы с преступностью каждой страны. Эта политика будет носить коллективный характер и охватывать все уровни государственного управления и все соответствующие заинтересованные стороны. Партнерские отношения при разработке и применении инструментов, стратегий и подходов будут способствовать обеспечению охраны и безопасности в городах для всех. В рамках этого процесса местные органы власти в сотрудничестве с субнациональными и национальными органами власти и всеми соответствующими заинтересованными сторонами во всем мире будут содействовать осуществлению «дорожной карты» по обеспечению охраны и безопасности городов во всем мире и тем самым внесут вклад в выполнение Повестки дня на период до 2030 года и Новой программы развития городов.

III. Концептуальная основа

5. Охрана и безопасность характеризуются двумя аспектами: фактическим и воспринимаемым. Фактический аспект касается риска стать пострадавшим, а воспринимаемый - ощущения незащищенности у людей из-за страха и тревоги. Во многих случаях городская динамика и особенности города влияют на то, высок ли в нем уровень преступности и насилия. Территориальная, социальная и экономическая раздробленность и изоляция подпитывают чувство незащищенности и наоборот. В частности, доказано, что сегрегация, экономическое неравенство, гендерное неравенство и утрата позитивной сплоченности общества являются основными причинами роста преступности и насилия. Это проявляется в создании трущоб и охраняемых коттеджных поселков, эксплуатации бедноты в условиях нестабильной и неформальной занятости и маргинализации отдельных групп населения. Преступность и насилие ложатся огромным бременем на города и населенные пункты и снижают качество жизни. Экономические издержки варьируются от утраты инвестиций и последующей утери рабочих мест, покидания жителями определенных районов города, денежных затрат на частные охранные услуги и «упрочнение» для защиты сотрудников и активов, что ведет к формированию «архитектуры страха» и стигматизации городской бедноты, которая особенно уязвима в небезопасных городах и населенных пунктах. В этом контексте содействие устойчивому развитию городов помогает улучшать условия для обеспечения охраны и безопасности. Аналогичным образом, повышение уровня охраны и безопасности позволяет обеспечить устойчивое развитие городов.

6. Многие местные органы власти во всем мире осуществляют муниципальные меры политики и программы по предупреждению преступности и предоставили четкие доказательства того, что хорошо спланированные стратегии предупреждения преступности и обеспечения охраны и безопасности городов не только предотвращают преступность и преследования, но и способствуют социально-экономическому развитию и благополучию городских общин. Такая политика направлена на устранение факторов риска, связанных с плохо спланированной урбанизацией, и способствует повышению качества жизни в городах и населенных пунктах.

7. Наиболее эффективные подходы к обеспечению охраны и безопасности в городах направлены на устранение многогранных причин преступности и различных форм насилия, включая гендерное насилие и сексуальные домогательства, и предусматривают применение как социальных, так и технологических мер реагирования. Сюда входит совершенствование

регулирования на местном уровне вопросов охраны и безопасности как общественного блага через гражданское участие, формирование облика мест проживания¹, стратегии изменения поведения и усилия по развитию общин, которые укрепляют местные связи и содействуют участию гражданского общества. Важное значение также имеют стратегии, направленные на укрепление деятельности по поддержанию правопорядка на уровне общин и расширение работы с населением, оказание поддержки пострадавшим и расширение их доступа к правосудию и программам реинтеграции, а также на более эффективное использование имеющихся технологий для совершенствования безопасности и защиты в городах.

8. Имеется связь между борьбой с преступностью и отсутствием безопасности и эффективным управлением городским хозяйством. Там, где жители не испытывают страха перед насилием, у людей больше возможностей взаимодействовать с государственными учреждениями и доверять им, независимо от собственного миграционного статуса, что способствует их вовлечению и участию. Аналогичным образом, эффективное, транспарентное и подотчетное управление городским хозяйством имеет решающее значение для создания безопасных городов и населенных пунктов.

9. Для целей настоящих руководящих принципов концепция «более безопасных городов и населенных пунктов» включает в себя комплексные, новаторские и инклюзивные подходы к охране и безопасности в городах, которые дополняют и развивают концепцию предупреждения преступности. Концепция начинается с постулата, что недостаточное городское развитие и управление на местном уровне, а также укоренившаяся социальная и территориальная изолированность могут вести к преступности и насилию. С учетом этой точки зрения, обеспечение охраны и безопасности в городах требует общегородского процесса с участием населения для устранения многочисленных причин и факторов риска преступности, насилия и отсутствия безопасности в городах и населенных пунктах и для создания факторов, защищающих от этих причин и рисков. Такой процесс способствует созданию условий для более устойчивых, инклюзивных, сплоченных и справедливых городов и населенных пунктов путем принятия мер по устранению многочисленных причин преступности; путем повышения качества жизни и борьбы с социальным отчуждением и неравенством в городах и населенных пунктах; и путем укрепления прав личности и содействия сплоченности и вовлеченности общин, которые осваивают коллективные пространства в городе, в том числе посредством городского планирования, законодательства и финансирования в качестве рычагов перемен. Он также отражает признание того, что улучшение городского планирования и качественное управление городским хозяйством необходимы, но недостаточны для успеха в борьбе с преступностью и насилием и должны сопровождаться другими мерами, основанными на оценке риска и направленными на решение конкретных проблем в конкретных местах при поддержке субнациональных и национальных государственных учреждений.

IV. Основные принципы

A. Права человека и культура законности

10. Стратегии обеспечения охраны и безопасности в городах должны основываться на соблюдении прав человека, уважении верховенства права и активной популяризации культуры законности. Они должны быть активно направлены на борьбу с культурами насилия, нетерпимости и коррупции с целью обеспечения того, чтобы все люди, учреждения и органы власти в городе заботились о жителях и защищали их, позволяя им жить, не испытывая страха, не подвергаясь преступности и насилию. Эти стратегии также должны способствовать укреплению гражданской ответственности, сплоченности общества и солидарности.

B. Инклюзивность: пол, возраст и культурная самобытность

11. Одним из основополагающих принципов принятия решений, осуществления и последующей деятельности применительно к стратегиям обеспечения охраны и безопасности в городах является вовлечение всех жителей. Дискриминация, нехватка экономических возможностей и средств к существованию, слабое управление, неравенство и недостаточный доступ к ресурсам и контролю над ними создают различные формы отчуждения и уязвимости для всех, включая женщин, девочек, мальчиков и мужчин. Стратегии городской охраны и безопасности всегда должны включать меры, способствующие обеспечению гендерного равенства и инклюзивности. Это означает, что в контексте инвестиций и действий следует признавать и учитывать конкретные интересы и потребности женщин и девочек, детей и

¹ Информацию о том, что означает формирование облика мест проживания, см. на сайте www.pps.org/article/what-is-placemaking.

молодежи, а также лиц, находящихся в уязвимом положении, включая мигрантов, инвалидов и пожилых людей, с тем чтобы при рассмотрении социальных и гендерных норм, касающихся охраны и безопасности, никто не был забыт.

C. Не навредить

12. Не вся работа по обеспечению охраны и безопасности будет иметь положительное воздействие, и есть даже возможность некоторого непреднамеренного негативного воздействия. Мы всегда должны оценивать риски, которые могут возникнуть в процессе содействия повышению безопасности городов и населенных пунктов. Правительствам следует предпринимать конкретные шаги для сведения к минимуму любого потенциального вреда для детей, молодежи и взрослых, независимо от их гендерной идентичности.

D. Руководящая роль государства

13. В рамках национальных стратегий и мер политики все уровни и сектора государственного управления должны играть руководящую роль в разработке основанных на фактических данных инклюзивных стратегий охраны и безопасности в городах, а также в создании и поддержании организационной структуры их осуществления и обзора. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что местные органы власти играют ключевую роль как в координации планирования и осуществления, так и в интеграции – в сотрудничестве с национальными и субнациональными органами власти – услуг, связанных с политикой и программами обеспечения охраны и безопасности в городах с учетом возрастных и гендерных аспектов.

E. Децентрализация политики в области охраны и безопасности

14. Децентрализация политики в области охраны и безопасности до местного уровня является важным компонентом содействия обеспечению охраны и безопасности в городах как общей ответственности для всех. Политика обеспечения охраны и безопасности в городах должна предусматривать соответствующее сочетание действий местных органов власти и учреждений, представительств и участия общин, а также выделения финансовых ресурсов на самые низовые уровни управления в целях предупреждения преступности и укрепления охраны и безопасности в городах для всех.

F. Регулирование на местном уровне

15. Регулирование на местном уровне вопросов охраны и безопасности подразумевает изучение структур управления города в качестве катализаторов коллективных и совместных действий, сосредоточенных на функциональных обязанностях правительства, а также на возможностях и потенциале других местных заинтересованных сторон, таких как предприятия и субъекты на уровне общин. Местным органам власти в сотрудничестве с национальными и субнациональными органами власти следует координировать деятельность коалиции заинтересованных сторон в поддержку разработки и осуществления инклюзивных стратегий обеспечения охраны и безопасности в городах. Устойчивые подходы к созданию безопасных и защищенных городских пространств формируются снизу вверх и должны постоянно обновляться, чтобы отражать реалии на местах и возникающие проблемы.

G. Комплексный и междисциплинарный подход в общегородском масштабе

16. Политика и стратегии обеспечения охраны и безопасности в городах должны быть сосредоточены на всей административной юрисдикции города, включая маргинальные городские, пригородные и другие населенные пункты, и не допускать разрозненных мер по обеспечению охраны и безопасности на уровне районов, которые могут вести к перемещению преступности. Во-вторых, стратегии обеспечения охраны и безопасности в городах должны быть междисциплинарными в своем подходе и охватывать многочисленные городские учреждения и сферы ответственности (включая такие области, как городское территориальное планирование, инфраструктура, жилье, образование, социальное развитие, экономическое развитие, охрана правопорядка, спорт и культура).

H. Охрана и безопасность как неотъемлемая часть городского планирования

17. Крайне важно, чтобы местные органы власти в сотрудничестве с национальными и субнациональными органами власти в полной мере учитывали и включали тематику охраны и безопасности в свои процессы стратегического городского планирования и принятия решений,

а также при оказании услуг. Это требует учета конкретного опыта, интересов и потребностей мужчин, женщин, мальчиков и девочек на всех этапах, а также тех, кто принадлежит к группам риска и отчужденным общинам и группам. Для того чтобы стратегии обеспечения охраны и безопасности в городах были эффективными, они должны быть согласованы с обязательствами, обязанностями и действиями государств и учреждений в рамках Всеобщей декларации прав человека и учитываться в концепции, целях, программных приоритетах и возможностях всех соответствующих местных департаментов.

I. Подходы, основанные на знаниях

18. Местным органам власти в сотрудничестве с национальными и субнациональными органами власти следует основывать свою политику и стратегии на всесторонней оценке города, опираясь на соответствующие разукрупненные данные и базу знаний о передовых методах и эффективных мерах, если таковые имеются. С учетом того, что факторы риска преступности и насилия различаются в разных районах и общинах, а также в городах и населенных пунктах, стратегии обеспечения охраны и безопасности следует адаптировать к местным условиям.

J. Подход на уровне всего общества: совместное обеспечение охраны и безопасности

19. Совместное обеспечение охраны и безопасности на местном уровне является одним из основных элементов стратегии обеспечения охраны и безопасности в городах. Оно ориентировано на процесс, усиливает роль местного руководства и вовлекает жителей в качестве ведущих субъектов, принимая во внимание широкий характер причин преступности и насилия, а также навыки и обязанности, необходимые для борьбы с ними. Это требует установления партнерских отношений между всеми уровнями государственного управления и между общинными организациями, неправительственными организациями, деловыми кругами и населением, включая наиболее социально отчужденных. Местные органы власти в сотрудничестве с национальными и субнациональными органами власти должны признать наличие различных групп в составе гражданского общества и стремиться к тому, чтобы все они участвовали в совместном обеспечении охраны и безопасности в своих общинах и районах.

K. Дети и молодежь как проводники перемен

20. В стратегиях обеспечения охраны и безопасности в городах должно признаваться, что дети и молодежь являются проводниками перемен. Они играют одну из ключевых ролей в разработке, осуществлении и совместном обеспечении охраны и безопасности в городах и населенных пунктах. Правительствам следует работать с ними и в их интересах на всех этапах, начиная с оценки потребностей и заканчивая планированием, осуществлением и мониторингом государственной политики на местном уровне.

L. Устойчивость в интересах охраны и безопасности

21. Охрана и безопасность в городах требуют финансовых инвестиций со стороны национальных, региональных и местных органов власти для поддержки и сохранения действенных превентивных мер на местном уровне и для выполнения согласованных функциональных мандатов. Городам и населенным пунктам требуются достаточные ресурсы для координации, планирования, осуществления и оценки, а также для создания структур, осуществления мероприятий и оказания технической помощи, с тем чтобы поддерживать долгосрочные и эффективные мероприятия во всех местных органах власти, причем при наличии четких механизмов подотчетности.

M. Постепенное обеспечение охраны и безопасности в городах

22. Обеспечение охраны и безопасности в городах – это не только процесс, но и результат. Национальные, региональные и местные органы власти обязаны принимать надлежащие меры для полного обеспечения охраны и безопасности в городах. В соответствии с имеющимися ресурсами (финансовыми и другими), правительствам следует принимать последовательные меры для выполнения этого мандата, не ставя при этом под угрозу предыдущие достижения и основные права человека.

V. Организация, метод и подход

A. Организация

23. При разработке и осуществлении городской политики национальные и субнациональные органы власти должны играть одну из руководящих ролей:

- a) содействовать укреплению потенциала местных органов власти в плане участия в разработке и осуществлении инициатив по повышению безопасности в городах и населенных пунктах;
- b) учитывать вопросы охраны и безопасности в городах в качестве междисциплинарной темы в их стратегических и оперативных планах и политике;
- c) координировать национальную городскую политику с национальной политикой в области предупреждения преступности и насилия, уделяя особое внимание децентрализации национальной политики в области охраны и безопасности городов, а также роли и функций местных органов власти; прилагать усилия для координации не только национальных и местных стратегий, но и согласования национальных стратегий предупреждения преступности и городского развития в целях обеспечения комплексного подхода, например путем создания национальных форумов по вопросам охраны и безопасности в городах;
- d) приоритетно финансировать меры по повышению безопасности и устойчивости к потрясениям городских пространств для всех.

24. Местным органам власти в сотрудничестве с национальными и субнациональными органами власти, а также всеми соответствующими заинтересованными сторонами следует разработать инклюзивные стратегии и партнерства в области охраны и безопасности в городах в качестве постоянной части своих структур и программ, снабженные механизмами, которые определяют четкие обязанности и цели, в частности, посредством:

- a) создания обладающих экспертными знаниями и ресурсами координационных центров или инстанций в целях повышения уровня охраны и безопасности в городах и населенных пунктах;
- b) формирования инклюзивной политики в области охраны и безопасности в городах с четкими предполагающими участие механизмами консультаций и инклюзивной концепцией охраны и безопасности в городах;
- c) разработки инклюзивных стратегий обеспечения охраны и безопасности в городах с четкими приоритетами, целями, задачами и ресурсами;
- d) установления взаимосвязей и координации между всеми департаментами в рамках местных органов власти и с другими соответствующими национальными и региональными государственными учреждениями или департаментами;
- e) содействия развитию партнерских связей с правительствами, а также со всеми соответствующими заинтересованными сторонами, включая неправительственные организации, женские и молодежные организации, деловые круги, частный и профессиональный секторы, средства информации и общину;
- f) привлечение всех жителей к активному участию в обеспечении охраны и безопасности в городах путем информирования их о преимуществах, необходимости и средствах реагирования, а также о взаимодополняющей их роли;
- g) оказания поддержки местным организационным процессам, направленным на решение вопросов охраны и безопасности на уровне общин;
- h) содействие партнерским отношениям с системой уголовного правосудия для обеспечения ее подотчетности перед обществом.

B. Метод

1. Процесс

25. В соответствующих случаях местные органы власти в сотрудничестве с национальными правительствами должны разрабатывать инклюзивные политику и стратегии обеспечения охраны и безопасности в городах с использованием основанного на знаниях процесса, который включает следующее:

a) База знаний

a) разработка упражнения по концептуализации сценария для определения инклюзивной и предполагающей участие политики в области охраны и безопасности в городах;

b) составление карты соответствующих местных субъектов и выявление местных и общинных ресурсов для обеспечения охраны и безопасности;

c) проведение периодических оценок в сотрудничестве с различными заинтересованными сторонами, политика и программы которых оказались эффективными или неэффективными в деле предупреждения и сокращения масштабов преступности и насилия в городе; и учет опыта других городов и населенных пунктов, а также опыта других стран в области разработки эффективной политики и программ;

d) сбор данных в рамках регулярных оценок и диагностики охраны и безопасности в масштабах всего города в качестве одного из важнейших первых шагов в выявлении наиболее распространенных видов преступлений и насилия, в частности:

i) учет существующей полицейской статистики преступности и больничной документации, включая информацию, разукрупненную по географическому признаку (по различным районам города), полу, возрасту и другим параметрам;

ii) проведение на уровне низовой административной единицы местного самоуправления анализа преступности и насилия, их причин, факторов риска и последствий с привязкой к географическим координатам;

iii) формирование понимания факторов риска и критических проблем, а также конкретных требований различных районов на уровне низовой административной единицы местного самоуправления;

iv) включение качественных данных о восприятии людьми безопасности, защищенности и страха перед преступностью и насилием;

v) включение и расширение прав и возможностей представителей различных групп в общине с полным учетом пола, возраста и идентичности, особенно тех, кто наиболее уязвим;

vi) изучение возможности ответственного использования новых технологий для генерирования и анализа данных, в том числе с помощью партнерств по открытым данным, данных, генерируемых пользователями, геопривязки данных и других возможностей, предоставляемых новыми технологиями, для укрепления политики и практики, основанных на фактических данных;

vii) определение рамок мониторинга и измерения для периодического сопоставления и отчетности о прогрессе, достигнутом в деле создания более безопасных городов и населенных пунктов.

e) содействие избранию общиной местных лидеров, которые уделяют особое внимание предупреждению преступности и способны сформировать и пропагандировать концепцию охраны и безопасности в городах, приемлемой для всех жителей;

f) определение приоритетов в области охраны и безопасности в городах для различных субъектов на уровне низовой административной единицы местного самоуправления;

g) определение перечня показателей, основанных на приоритетах в области охраны и безопасности в городах.

b) Содействие обучению и технической помощи

a) разработка рамок компетентности и учебных программ для муниципальных специалистов-практиков всех департаментов и всех соответствующих заинтересованных сторон, в том числе в системе уголовного правосудия, по концепции инклюзивной охраны и безопасности в городах;

b) содействие ознакомлению городов с перспективными методами в области инклюзивной охраны и безопасности в других городах;

c) составление перечня перспективных и эффективных методов обеспечения охраны и безопасности в городах и обобщение накопленного опыта.

c) Использование инноваций и опыта в целях мониторинга и измерения

a) разработка комплексного набора доступных на местном уровне и существующих на базе общин инновационных инструментов, которые можно распространять, расширять масштабы их использования, адаптировать для удовлетворения других потребностей;

b) разработка новаторских и комплексных механизмов мониторинга безопасности в городах, повышающих качество и согласованность политики и разработки программ в области безопасности и защиты в городах, увязывающих преступность и насилие в городах с другими аспектами охраны и безопасности (включая защищенность имущественных прав, стихийные бедствия и антропогенные катастрофы и безопасность человека) и позволяющих отслеживать показатели городского развития по всем результатам в сфере безопасности, распространенность, преобладание и ощущение отсутствия безопасности, а также определяющие факторы безопасности и защиты (включая социальные, экономические и экологические явления, оказывающие прямое или косвенное воздействие).

d) Планирование комплексных решений

a) разработка инклюзивной общегородской политики и стратегий в области охраны и безопасности, основанных на наиболее подходящих подходах, а также адаптация мер к конкретным местным проблемам и условиям; учет соответствующих мер в области городского планирования, законодательства и финансирования для обеспечения устойчивости, эффективности и результативности;

b) создание многосекторальной технической группы, способной проводить оценку гуманитарных, территориальных и технологических аспектов охраны и безопасности в городах и координирующей свою деятельность с другими департаментами в целях включения охраны и безопасности в городах в качестве междисциплинарного аспекта местной публичной политики городского развития;

c) обеспечение разработки на долгосрочной основе инклюзивной политики в области охраны и безопасности в городах посредством:

- i) использование знаний, что включает систематические действия по содействию непрерывному процессу обучения и коллективной памяти с учетом краткосрочных и долгосрочных сроков, необходимых для разработки и осуществления стратегии. Это включает планирование и диагностику, разработку стратегий, консолидацию и расширение;
- ii) мониторинга и оценки, что включает систематический анализ того, в какой степени то или иное действие приводит к снижению ощущения незащищенности, распространности преступности и преследования, а также проведения надежной краткосрочной и долгосрочной оценки политики и инициатив по предупреждению преступности для определения того, что именно работает, где работает и почему;
- iii) информационно-коммуникационных технологий, таких как приложения для смартфонов и социальные сети, для расширения участия граждан, обмена информацией и повышения осведомленности, для описания будущих сценариев, мониторинга и измерения обеспечения охраны и безопасности с использованием различных типов массивов данных, разработки общинных платформ, позволяющих общинам выразить свою озабоченность по поводу небезопасных мест, и для стимулирования подотчетности, памятуя при этом о последствиях использования таких технологий для прав человека и о праве на неприкосновенность частной жизни;
- iv) непрерывной профессиональной подготовки и создание потенциала, что включает предоставление муниципальным департаментам поддержки в сфере постоянной профессиональной подготовки и создания потенциала с целью понимания и учета аспектов охраны и безопасности в планах и бюджетах департаментов, создания инклюзивных и основанных на участии механизмов, мониторинга и оценки принимаемых мер и использования методов, основанных на знаниях.

2. Содержание

26. В соответствующих случаях местным органам власти в сотрудничестве с национальными и субнациональными органами власти следует стремиться структурировать инклюзивную политику и стратегии в области охраны и безопасности в городах, в том числе посредством:

a) содействия предупреждению преступности в городах на первичном, вторичном и третичном уровнях с учетом конкретных аспектов социального предупреждения преступности (например, с помощью целенаправленных социальных и просветительских мер, отвечающих нуждам таких уязвимых групп населения, как дети, молодежь и женщины); ситуационного предотвращения (путем сокращения возможностей для преступности и преследований, в том числе за счет решения вопросов стандартов проектирования среды); предупреждения преступности на базе общин (путем изменения условий жизни в районах города и использования знания и опыта их общин);

b) совместной работы с государственными органами безопасности в целях создания эффективной и действенной системы правосудия, инициативно работающей в партнерстве с представителями городского населения в интересах обеспечения охраны и безопасности. Любое взаимодействие с системой правосудия следует рассматривать как возможность сократить и предотвратить дальнейшие правонарушения и включить в него:

- i) доступ наиболее уязвимых групп к правосудию и правовой помощи и помощи пострадавшим, тем самым обеспечивая соблюдение прав пострадавших;
- ii) восстановительное правосудие, которое включает политику и программы социальной реинтеграции бывших правонарушителей;
- iii) ориентированная на работу с населением правоохранительная деятельность в поддержку систематического использования партнерств и методов решения проблем в целях инициативного устранения условий, порождающих проблемы общественной безопасности и охраны и страха перед преступностью;
- iv) усилия по укреплению доверия к полиции как к государственному учреждению с постоянным механизмом подотчетности, четкой политикой в области борьбы с коррупцией и мониторинга результатов деятельности;

c) интеграции мер по предупреждению преступности в городах в рычаги перемен в рамках Новой программы развития городов в целях более эффективного обеспечения охраны и безопасности городов для всех, в частности, посредством:

a) Городское планирование и проектирование в целях социальной интеграции, способствующие:

a) территориальной сплоченности на основе принципа социального смешения с целью избежать концентрации однородных социальных групп, что ведет к стигматизации, изоляции и разделению городских районов по социально-экономическим признакам;

b) проектированию и планировке, которые улучшают пешеходную доступность, смешанное использование, социальное взаимодействие, возможность взаимодействия, доступность и «глаза на улице» (т.е. естественное наблюдение), и позволяют избежать анклавов и архитектуры страха, воплощенной в концепции охраняемых коттеджных поселков;

c) обеспечению достаточного количества и качества общественных мест во всех городских районах с целью содействия разнообразию и инклюзивности;

d) проектированию жилых кварталов таким образом, чтобы обеспечить наличие достаточного пространства для предоставления общественных услуг, в частности школ, библиотек, спортивных площадок, медицинских учреждений и общинных центров в шаговой доступности и обеспечить доступ к активным рынкам в рамках справедливой и стабильной системы продовольственной безопасности;

e) обновлению, освоению и регулированию жилых районов, а также содержанию открытых пространств и уличных пешеходных дорожек, которые остаются удобными и доступными для всех, уделяя приоритетное внимание восстановлению опасных или заброшенных пространств и планов;

- f) комплексным системам мобильности, которые благодаря четкой схеме связей включают в себя разнообразие способов и видов использования и соединяют все районы города, содействуя при этом перераспределению возможностей среди жителей, уделяя особое внимание женщинам, девочкам, детям и другим уязвимым группам;
- g) безопасному общественному транспорту, снижающему уровень незащищенности и страха, в частности, для женщин и девочек;
- h) транспортному планированию как одному из ключевых инструментов снижения риска преступности и обеспечения безопасности дорожного движения;
- i) безопасным местам для детей и молодежи, в том числе для игр, использующих их социальный капитал, уделяя особое внимание спорту, искусству, культуре и использованию технологий;
- j) основанному на участии планированию и использованию географических информационных систем в качестве ключевых инструментов для выявления городских «очагов» и небезопасных мест.

b) Инклюзивного городского законодательства, принимающего во внимание:

- a) концепцию, направленную на создание городов и населенных пунктов, где все люди могут пользоваться равными правами и возможностями, а также своими основными свободами, руководствуясь целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций, включая неукоснительное соблюдение норм международного права, которое некоторые национальные и местные органы власти провозгласили в качестве «права на город»;
- b) местно-ориентированное разграничение сферы деятельности, которая, как считается, имеет отношение к обеспечению охраны и безопасности в городах, включая требования к координации между учреждениями системы уголовного правосудия и другими учреждениями, выполняющими функции, связанные с обеспечением охраны и безопасности в городах;
- c) четкое описание роли и функций органов власти всех уровней в обеспечении охраны и безопасности в городах;
- d) институционализацию местного управления партнерств в области охраны и безопасности и участия всех лиц, включая женщин и мужчин, лиц, принадлежащих к уязвимым культурным и этническим группам, меньшинствам и другим социально и экономически более слабым сегментам общества, в совместном обеспечении безопасности для всех, в том числе посредством соответствующих форм участия населения и гражданского общества в принятии решений, а также в занятии должностей руководителей общин;
- e) местно-ориентированное, основанное на времени управление улицами, которое позволяет использовать улицы города для многочисленных целей, таких как развитие «цикловии» или систем велосипедных дорожек, и которое регулирует и поддерживает мелких торговцев (лоточников) на улицах города для создания безопасных и оживленных рынков;
- f) многоцелевое использование объектов общественной инфраструктуры, например, использование школ по выходным дням для размещения объектов социально-культурного назначения;
- g) охрану правопорядка и социальное посредничество в городских районах в соответствии с международными стандартами в области прав человека;
- h) более эффективные правоприменительные меры для обеспечения верховенства права и защиты прав населения;
- i) соответствующее регулирование использования технологий, которые могут иметь последствия для права на неприкосновенность частной жизни, в том числе в плане доступа к персональным данным, их хранения и компенсации ущерба, а также популяризации алгоритмической транспарентности, где это возможно;
- j) передовые методы в области защиты данных и использования цифровых данных для защиты личных свобод, где это уместно, в сочетании с протоколами и стратегиями информационного обеспечения и пропагандистской деятельности, включая политику в отношении раскрытия информации, процедуры сохранения данных и права граждан на возмещение ущерба;

k) меры по представлению отчетности об инвестициях из расчета на душу населения в охрану и безопасность в городах с разбивкой по уровням государственного управления и географическому положению;

l) положения о разработке соответствующего вспомогательного законодательства по регулированию информации, касающейся охраны и безопасности в городах;

m) необходимость анализа после принятия законодательства или мониторинга законодательства в области охраны и безопасности в городах.

c) Инновационного городского финансирования охраны и безопасности в городах, учитывающего следующее:

a) муниципальное финансирование, включая максимизацию доходов из собственных источников для разработки и осуществления политики и программ, направленных на повышение безопасности мест проживания для всех;

b) составление бюджета на основе участия, что повышает роль населения в предоставлении услуг и, в частности, в совместном обеспечении безопасности;

c) передовые методы государственно-частных партнерств по использованию специальных знаний и опыта частного сектора для улучшения предоставления услуг и содействия более эффективному и результативному финансированию мер по обеспечению охраны и безопасности;

d) интеграцию подходов к предупреждению преступности и обеспечению охраны и безопасности в городах в качестве прединвестиционного средства создания потенциала и инструмента подготовки общин к крупномасштабному финансированию инфраструктуры, в частности в районах с высоким уровнем преступности и насилия. Хорошим примером является концепция социального урбанизма;

e) предоставление целевого финансирования для усилий по созданию потенциала;

f) регулярное проведение анализа эффективности с точки зрения затрат стратегий предупреждения преступности и насилия в целях получения информации для разработки экономически целесообразных мероприятий по обеспечению охраны и безопасности и планов экономического развития на местах.

C. Подход

27. При разработке инклюзивной политики и стратегий обеспечения охраны и безопасности в городах на городском уровне местным органам власти в сотрудничестве с национальными и субнациональными органами власти следует стремиться учитывать взаимосвязь между задачами обеспечения охраны и безопасности в городах в рамках цели 11 в области устойчивого развития и связанными с безопасностью задачами в рамках целей 1, 3, 4, 5, 8, 10 и 16.

28. При разработке инклюзивной политики и стратегий обеспечения охраны и безопасности в городах на городском уровне местным органам власти в сотрудничестве с национальными и субнациональными органами власти следует рассмотреть возможность использования следующих подходов:

a) общинный подход, обеспечивающий участие всех субъектов общества в разработке, осуществлении и оценке соответствующей политики и стратегий, уделяя особое внимание маргинализированным и уязвимым группам населения, в том числе посредством:

i) сосредоточения внимания на опыте и участии женщин на всех этапах – от разработки до осуществления стратегий предупреждения преступности в городах и обеспечения охраны и безопасности в городах – при том понимании, что более безопасный город для женщин является более безопасным городом для всех. Участие женщин и учет их потребностей следует всесторонне учитывать и включать во все инициативы по предупреждению преступности и обеспечению охраны и безопасности в городах;

ii) рассмотрения молодежи и детей как активов и ресурсов, которые следует развивать, а не как проблем, требующих решения; использование подхода, основанного на социальном капитале (преодоление и адаптация), в отличие от подхода, связанного с риском, с акцентом на потребности и права детей и молодежи в отношении доступа к

безопасным общественным местам и их использованию, учитывая, что они являются ключевыми заинтересованными сторонами при оценке и разработке рекомендаций по вопросам охраны и безопасности в городах; и расширения их участия в социальных процессах и процессах, связанных с подотчетностью общественных органов;

- iii) особого акцента на предупреждении насилия в отношении инвалидов и учета их потребностей при проектировании и в функциональных аспектах города;
- iv) включения в стратегии обеспечения охраны и безопасности в городах акцента на потребности коренных народов и общин, которые особенно сильно страдают от преступности и преследований;
- v) содействие сплоченности общества в борьбе с ксенофобией, направленной против беженцев, внутренне перемещенных лиц и мигрантов, которые относятся к беднейшим группам в городах и населенных пунктах и находятся в очень уязвимых ситуациях, возрождают стигматизированные городские районы и коллективно работают над решением проблем обеспечения всех достаточным жилищем;
- vi) рассмотрения возможности привлечения ряда негосударственных субъектов, признавая различия, существующие между ними в отношении пола, идентичности, возраста и других переменных, с особым акцентом на:
 - пожилых людей;
 - лиц с ограниченными возможностями, в том числе тех, кто борется с проблемами психического здоровья и зависимостью;
 - коренные народы, этнические меньшинства и другие группы, которые в прошлом сталкивались с дискриминацией;
 - беженцев, внутренне перемещенных лиц и мигрантов, в частности самых бедных и лиц, находящихся в уязвимом положении;
- b) подход, основанный на партнерстве частного сектора и бизнес-сообщества;
- c) общегородской подход, при котором признается разнообразие территорий, городских районов, городов и населенных пунктов и предусматривается принятие адресных мер, в частности, для урегулирования ситуации в городских районах, где особенно высок риск оказаться вовлеченными в преступную деятельность или стать ее жертвой;
- d) основанный на правах человека подход, характеризующийся инклюзивной политикой и стратегиями в области охраны и безопасности в городах, которые позволяют членам общин отстаивать свои права и привлекать носителей обязанностей к ответственности за несоблюдение этих прав;
- e) подход, основанный на фактических данных и охватывающий инклюзивные политику и стратегии в области охраны и безопасности в городах, которые основаны на всестороннем понимании рисков и приоритетов конкретных городских районов и подтверждаются надежными данными и информацией;
- f) системный подход, который включает в себя инклюзивные стратегии обеспечения охраны и безопасности в городах, охватывающие многосекторальные и многодисциплинарные подходы.

VI. Международное сотрудничество и партнерства

A. Техническая помощь

29. Содействуя эффективности технического сотрудничества в области охраны и безопасности, ООН-Хабитат в качестве координатора по вопросам устойчивой урбанизации и населенных пунктов в сотрудничестве с другими структурами Организации Объединенных Наций и Всемирным банком будет оказывать поддержку местным органам власти, в сотрудничестве с национальными и субнациональными органами власти, в осуществлении настоящих руководящих принципов согласно их соответствующим институциональным мандатам. При этом особое внимание следует уделять исследованиям и действиям для оценки того, как обеспечиваются безопасность и охрана на местном уровне.

В. Создание сети

30. Глобальная сеть повышения безопасности в городах была создана ООН-Хабитат в 2012 году в качестве платформы для содействия обмену проверенными и перспективными методами, выявления элементов, которые могут быть переданы, и предоставления таких знаний в распоряжение городов и населенных пунктов во всем мире. ООН-Хабитат как субъект-координатор системы Организации Объединенных Наций по вопросам устойчивой урбанизации будет продолжать расширять свои нормативные знания и предоставлять Сети инструменты и возможности для создания потенциала в процессе осуществления настоящих руководящих принципов.

VII. Последующие меры и обзор

31. Для осуществления руководящих принципов потребуются благоприятные условия и большой набор средств осуществления. Это включает наличие доступа к науке, технике, инновациям и расширенному обмену знаниями на взаимно согласованных условиях, а также создание потенциала и мобилизацию финансовых ресурсов, принимая во внимание приверженность делу развития в развивающихся странах, и использование всех имеющихся традиционных и инновационных источников на глобальном, региональном, национальном, субнациональном и местном уровнях. Сюда входит укрепление международного сотрудничества и партнерств между органами государственной власти на всех уровнях, частным сектором, гражданским обществом, системой Организации Объединенных Наций и другими субъектами на основе принципов равенства, недискриминации, подотчетности, уважения прав человека и солидарности, особенно в отношении беднейших и наиболее уязвимых слоев населения.

32. Для осуществления руководящих принципов потребуется механизм обзора для оценки достигнутого прогресса и, при необходимости, внесения поправок в руководящие принципы для обеспечения их эффективного осуществления.

Приложение

Глоссарий терминов

Подход	Метод или способ борьбы с преступностью и насилием или реагирования на них.
Архитектура страха	То, как современный ландшафт формируется под влиянием озабоченности нашего общества страхом, проявляющейся в проектировании домов, систем охраны, охраняемых коттеджных поселков, полуобщественных пространств (торговые центры, тематические парки, казино, офисные атриумы), правил зонирования и киберпространства.
«Цикловия»	Заккрытие некоторых улиц для движения автомобильного транспорта, чтобы они могли использоваться велосипедистами и пешеходами.
Города и населенные пункты	Общины, расположенные в географически определенных местах в антропогенном ландшафте. Их размеры могут варьироваться от самых маленьких деревень или сел в сельской местности до поселков или городов средней величины, больших городов, крупных городов с пригородами, мегаполисов, состоящих из нескольких связанных между собой городов и поселков, окруженных пригородными районами.
Совместное обеспечение	Процесс, позволяющий органам власти всех уровней (национальным, субнациональным и местным) и негосударственным субъектам (включая организации гражданского общества, частный сектор и общины) принимать ответственное участие в строительстве более безопасного города.
Уголовное преступление	Действие или бездействие, являющееся правонарушением и влекущее за собой наказание по закону.
Предупреждение преступности/ профилактика преступлений	Стратегии и меры, направленные на сдерживание преступности путем устранения факторов риска, а также коренных причин и движущих сил.
Управление	Адаптация, процессы и принятие решений в рамках государственно-административной деятельности в целях улучшения их (вертикальных) отношений с гражданами. В основном предназначено для улучшения горизонтальных отношений между множеством государственных и частных субъектов и совершенствования процессов принятия решений и управления, а также для содействия развитию общества и коллектива в целом. Оно неразрывно связано с благополучием граждан, позволяя женщинам и мужчинам пользоваться преимуществами проживания в городе.
Регулирование вопросов охраны и безопасности на местном уровне	Подразумевает интеграцию мер реагирования для создания безопасной среды. Таким образом, речь идет о многогранном «продукте», а не просто о регулировании вопросов охраны – термине, который часто применяется к конкретным муниципальным департаментам, отвечающим за «безопасность». Напротив, в данном случае предполагается более целостный и стратегический подход к проблеме отсутствия безопасности, который должен предусматривать участие большого числа субъектов.
Метод	Система широких мер, на основе которых разрабатываются конкретные процедуры для толкования или решения проблем в рамках конкретной дисциплины.
Партнерство	Объединение различных заинтересованных сторон, которые, сохраняя собственную автономию, соглашаются объединить свои усилия для достижения общей цели.
Защитные факторы	Условия или характеристики (т.е. навыки, сильные стороны, ресурсы, стратегии поддержки и преодоления) отдельных лиц, семей, общин или общества в целом, которые позволяют людям более эффективно справляться со стрессовыми событиями и снижать или устранять риски совершения преступлений и насилия или становиться их жертвами.
Факторы риска	Условия или переменные величины применительно к отдельным лицам, семьям, общинам или обществу в целом, повышающие вероятность того, что человек совершит преступление или станет жертвой преступления или насилия.
Сплоченность общества	Элементы, которые объединяют и удерживают людей в обществе; сумма положительных внешних факторов, способствующих укреплению взаимного доверия и справедливости при распределении возможностей между людьми.
Социальное смещение	Степень наличия жилья по различным ценам и в различных форматах владения в данном городском районе с учетом разницы в доходах.

**Охрана и
безопасность в
городах**

Эту концепцию можно понимать очень по-разному, в зависимости от языка, региона, страны. В Латинской Америке это обычно называют «безопасностью граждан»; в Европе это принято называть «защитой в городах»; в Африке – «безопасностью в городах»; а в Азии эта концепция интегрирована в более широкую концепцию «безопасности человека». Общим при этом является то, что данная концепция ориентирована на граждан и отличается от «национальной безопасности» или «общественной безопасности», относящихся к роли государства. В рабочем определении ООН-Хабитат охрана и безопасность в городах рассматриваются как «общественное благо, являющееся результатом динамичного взаимодействия факторов риска и потенциала противодействия, справедливое использование которого может быть улучшено в результате изменений в мерах защиты и в более широком городском контексте. В нем учитываются способы укрепления прав личности и благополучия людей в плане их физической, социальной и психологической неприкосновенности, а также меры по предупреждению преступности и насилия, подчеркивая роль всех городских жителей – независимо от социально-экономического положения, пола, расы, этнической или религиозной принадлежности – в том, чтобы иметь возможность в полной мере пользоваться социальными, экономическими и политическими возможностями, имеющимися в городах, в частности на всех уровнях планирования и принятия решений, в разработке и осуществлении стратегий, способствующих достижению безопасности и охраны в городах»². В настоящих руководящих принципах определение ООН-Хабитат принято в качестве отправной точки для вопросов охраны и безопасности в городах.

Насилие

Намеренное применение физической силы, как в виде угрозы, так и фактическое, против себя, другого лица, группы лиц или сообщества, которое приводит или с высокой вероятностью может привести к травмам, смерти, психологическому ущербу, нарушению развития или лишениям³.

² ООН-Хабитат, «Я делаю свой город более безопасным: я меняю город – инструментарий» (2015 год). Имеется на веб-сайте по адресу: <https://unhabitat.org/safer-cities-city-changer-toolkit/>.

³ См. www.who.int/violenceprevention/approach/definition/en/.