



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 проживания<sup>1</sup>, 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

<sup>1</sup> Информацию о том, что означает формирование облика мест проживания, см. на сайте [www.pps.org/article/what-is-placemaking](http://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.

### **С. 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.

### **Д. 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.

### **Е. 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.

### **Ф. 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.

### **Г. 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).

### **Н. 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

<b>Подход</b>	Метод или способ борьбы с преступностью и насилием или реагирования на них.
<b>Архитектура страха</b>	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.
<b>«Цикловия»</b>	Закрытие некоторых улиц для движения автомобильного транспорта, чтобы они могли использоваться велосипедистами и пешеходами.
<b>Города и населенные пункты</b>	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.
<b>Совместное обеспечение</b>	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.
<b>Уголовное преступление</b>	Действие или бездействие, являющееся правонарушением и влекущее за собой наказание по закону.
<b>Предупреждение преступности/ профилактика преступлений</b>	Стратегии и меры, направленные на сдерживание преступности путем устранения факторов риска, а также коренных причин и движущих сил.
<b>Управление</b>	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.
<b>Регулирование вопросов охраны и безопасности на местном уровне</b>	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.
<b>Метод</b>	Система широких мер, на основе которых разрабатываются конкретные процедуры для толкования или решения проблем в рамках конкретной дисциплины.
<b>Партнерство</b>	Объединение различных заинтересованных сторон, которые, сохраняя собственную автономию, соглашаются объединить свои усилия для достижения общей цели.
<b>Защитные факторы</b>	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.
<b>Факторы риска</b>	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.
<b>Сплоченность общества</b>	Элементы, которые объединяют и удерживают людей в обществе; сумма положительных внешних факторов, способствующих укреплению взаимного доверия и справедливости при распределении возможностей между людьми.
<b>Социальное смещение</b>	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»<sup>2</sup>. 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 лишениям<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> 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/>.

<sup>3</sup> См. [www.who.int/violenceprevention/approach/definition/en/](http://www.who.int/violenceprevention/approach/definition/en/).