



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

Distr.: General
7 September 2022

Russian
Original: English

**Исполнительный совет Программы Организации
Объединенных Наций по населенным пунктам**
Вторая сессия в 2022 году
Найроби, 21-23 ноября 2022 года
Пункт 7 предварительной повестки дня*

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

**Доклад Директора-исполнителя об участии, опыте и
эффективности ООН-Хабитат в реагировании на
кризисные ситуации в городах**

I. Введение

1. В настоящем документе освещается деятельность Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) в странах, территориях и районах, пострадавших от конфликтов и бедствий, во исполнение решения 2022/2¹ Исполнительного совета и в связи с четвертой сферой преобразований, предусмотренной стратегическим планом ООН-Хабитат на период 2020-2023 годов² – эффективное предотвращение кризисов в городах и реагирование на них. В его основу положен обзор портфеля проектов ООН-Хабитат, способствующих достижению результатов в рамках четвертой сферы преобразований, 26 стран, территорий и районов, пострадавших от конфликтов и бедствий, как это отражено в приложении к решению 2022/2, и итоги трека «Городские кризисы» на одиннадцатой сессии Всемирного форума по вопросам городов.
2. ООН-Хабитат накапливает значительный опыт и знания в области предотвращения кризисов в городах и реагирования на них в соответствии с резолюцией 26/2 Совета управляющих «Усиление роли ООН-Хабитат при реагировании на кризисные ситуации в городах», стратегическим планом ООН-Хабитат на период 2020-2023 годов³ (HSP/HA.1/Res.1) и решением 2022/2 (пункты 6-9).

* HSP/EB.2022/14.

¹ В документе HSP/EB.2022/13.

² UN-Habitat, *Strategic Plan 2020-2023* (Nairobi, 2020).

³ HSP/HA.1/Res.1.

3. Настоящий доклад должен позволить Исполнительному совету обсудить дальнейшее определение приоритетов работы ООН-Хабитат по предотвращению кризисов в городах и реагированию на них, а также потенциальные меры по поддержке более активного участия.

II. Нормативный и операционный портфель ООН-Хабитат по предотвращению кризисов в городах и реагированию на них

Обзор сферы преобразований 4: эффективное предотвращение кризисов в городах и реагирование на них

4. Пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) продемонстрировала, как современные глобальные кризисы становятся все более взаимосвязанными и трудноразрешимыми. Густонаселенные городские районы часто несут на себе основную тяжесть этих кризисов. Устойчивость, готовность, регулирование рисков и предотвращение кризисов стали центральными элементами как городского планирования, так и усилий по восстановлению. Чтобы уменьшить воздействие этих кризисов, ООН-Хабитат разработала предкризисные и послекризисные меры, опираясь на инструменты и подходы, используемые в области развития и гуманитарной деятельности, и адаптируя их к условиям кризисов в городах, миграции или перемещения. Экспертные знания, методологии и инструменты ООН-Хабитат помогают укреплять взаимосвязь между гуманитарной деятельностью, развитием и миром в координации с гуманитарными организациями. Мероприятия ООН-Хабитат сформулированы вокруг трех итоговых результатов сферы преобразований 4 стратегического плана на период 2020-2023 годов:

а) **итоговый результат 4.1: укрепление социальной интеграции и инклюзивных сообществ.** ООН-Хабитат поддерживает государства-члены в осуществлении ими стратегий и мер по укреплению социальной интеграции и безопасности в общественном пространстве, уделяя особое внимание наиболее уязвимым слоям населения, включая женщин, молодежь, инвалидов и лиц, находящихся в уязвимом положении. Для достижения социальной интеграции ООН-Хабитат содействует осуществлению основанных на широком участии и всеохватных оперативных программ в пострадавших от кризиса общинах, таких как подход «Народный процесс», который представляет собой межсекторальный инструмент планирования и осуществления развития общин;

б) **итоговый результат 4.2: повышение уровня жизни и обеспечение инклюзии мигрантов, беженцев, внутренне перемещенных лиц и возвращенцев путем эффективного реагирования на кризисы и принятия мер по восстановлению.** ООН-Хабитат уделяет приоритетное внимание повышению уровня жизни и вовлечению мигрантов, беженцев, внутренне перемещенных лиц и возвращенцев в городских условиях. ООН-Хабитат обеспечивала экспертные знания по планированию лагерей беженцев и включила стандарты городского планирования и механизмы закрепления права собственности, пригодные для преобразования лагерей в населенные пункты, как, например, в северной Кении для 60 000 беженцев. Основная программа «Города для всех: усиление позитивного воздействия миграции в города» служит средством координации и интеграции нормативных подходов, оказывающих поддержку и усиливающих формирование программ на страновом уровне;

в) **итоговый результат 4.3: повышение жизнестойкости антропогенной среды и инфраструктуры.** Работа по достижению этого итогового результата направлена на осуществление основанных на фактических данных местных стратегий уменьшения опасности бедствий и обеспечения сопротивляемости в соответствии с Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы. ООН-Хабитат поддерживает осуществление на местном уровне, мобилизует сети городских заинтересованных сторон и дополняет работу, проводимую Европейским союзом, Программой развития Организации Объединенных Наций и Всемирным банком на национальном уровне. В рамках Глобальной программы «Жизнестойкость городов» были разработаны характеристики жизнестойкости городов, включая данные для принятия решений, в поддержку мэров в Бразилии, Вануату, Испании, Мозамбике, Парагвае, Российской Федерации и Сенегале. Характеристики жизнестойкости городов также были адаптированы с учетом мер реагирования на пандемию COVID-19.

Анализ мероприятий ООН-Хабитат в условиях кризиса

5. Исполнительный совет в пункте 9 решения 2022/2 поручил Директору-исполнителю поддерживать усилия по восстановлению населенных пунктов в странах, пострадавших от конфликтов и бедствий, и использовать все соответствующие инструменты, имеющиеся в ее распоряжении, для взаимодействия со странами, недавно пострадавшими от конфликтов и

бедствий, такими как Украина, и продолжать оказывать помощь странам, территориям и районам, пострадавшим от конфликтов и бедствий, в частности, используя составление характеристик городов для оценки потребностей, факторов уязвимости и потенциала городских районов и создания механизмов восстановления городов.

6. ООН-Хабитат инициировала анализ своей работы в странах и территориях, пострадавших от конфликтов и стихийных бедствий, включая те, которые привели к перемещению людей. Анализ был проведен для разработки страновых программ 26 стран, территорий и районов, пострадавших от конфликтов и бедствий, как это отражено в приложении к решению 2022/2 (HSP/EB.2022/13) Исполнительного совета. Страновые программы выявляли характер кризиса, устанавливали, привел ли кризис к перемещению людей, определяли тип мероприятий ООН-Хабитат, их связь с результатами стратегического плана ООН-Хабитат на период 2020-2023 годов и применявшимися инструментами из каталога услуг ООН-Хабитат.

7. Принятая методология позволила определить:

- a) уровень интеграции ожидаемых результатов стратегического плана;
- b) подход ООН-Хабитат к реагированию на конфликты и стихийные бедствия;
- c) региональную адаптацию глобального опыта ООН-Хабитат и региональных инноваций, которые могут стать основой для глобальной нормативной деятельности.

8. Среди 26 проанализированных стран и территорий 16 стран (62 процента) пострадали от конфликтов и 20 стран (77 процентов) – от стихийных бедствий. Одиннадцать стран (42 процента) пострадали как от конфликтов, так и от стихийных бедствий, что привело к сложным и многоаспектным кризисным ситуациям. В 17 странах (65 процентов) люди были вынуждены покинуть свои дома из-за конфликта, либо из-за стихийного бедствия, либо из-за того и другого.

9. Этот анализ позволил ООН-Хабитат рассмотреть то, как она оказывает поддержку государствам-членам в различных условиях и на разных стадиях кризисов:

a) анализ показывает основные направления деятельности ООН-Хабитат в условиях кризиса, начиная с раннего реагирования посредством мероприятий в гуманитарной области (в 9 странах, 35 процентов) и заканчивая созданием условий для более долгосрочных ответных мер посредством создания процессов, основанных на широком участии, для поддержки общин в деле реконструкции и восстановления домов после бедствий (в 12 странах, 46 процентов) и восстановления и повышения качества основных городских услуг (14 стран, 54 процента), а также для оказания поддержки органам местного самоуправления, региональным и национальным правительствам в повышении жизнестойкости городов и усилении регулирования рисков посредством подходов к снижению риска бедствий (12 стран, 46 процентов);

b) в условиях конфликта ООН-Хабитат играет ключевую роль в оценке потребностей, факторов уязвимости и потенциала городских районов путем проведения мероприятий по составлению характеристик городов (12 стран, 46 процентов). Особенно в регионе арабских государств составление характеристик приводит к разработке подходов к восстановлению городов, основанных на контекстуальном анализе, планировании восстановления на основе широкого участия, осуществлении многосекторальных мероприятий и системах мониторинга, включающих экологические, социальные и политические гарантии. Отделение ООН-Хабитат в Сирии впервые разработало механизм восстановления городов, который можно расширить и использовать в аналогичных контекстах по всему миру;

c) решение проблемы изменения климата является важным компонентом мероприятий ООН-Хабитат в кризисных условиях, при этом 17 стран (65 процентов) участвуют в мероприятиях по адаптации или смягчению последствий изменения климата для городов. Действия по борьбе с изменением климата почти систематически осуществляются в ответ на бедствия (15 стран, 88 процентов), а также становятся важным компонентом реагирования ООН-Хабитат в конфликтных ситуациях, поскольку 7 стран, столкнувшихся с конфликтными ситуациями, включили компоненты действий по борьбе с изменением климата в разработку своих программ;

d) укрепление потенциала органов местного самоуправления, региональных и национальных правительств, а также партнеров по оперативной деятельности и местных сообществ лежит в основе мероприятий ООН-Хабитат в кризисных условиях. Двадцать одна

страна (81 процент) занимается укреплением потенциала в качестве ключевого направления деятельности для обеспечения устойчивости мероприятий;

е) анализ также продемонстрировал, как мероприятия адаптируются к региональным условиям, что позволяет ООН-Хабитат накапливать региональный опыт по различным подходам, таким как «Народный процесс», который представляет собой инструмент планирования и осуществления развития общин, в Региональном бюро для Азии и Тихого океана. В регионе арабских государств ООН-Хабитат также накопила признанный опыт в области жилищных, земельных и имущественных прав. Анализ показал важность координации портфеля антикризисных мер на глобальном уровне, чтобы способствовать обмену опытом и передовой практикой, а также взаимному обучению, в том числе для повышения эффективности мероприятий ООН-Хабитат по всему миру.

10. Анализ также позволил выявить области, в которые ООН-Хабитат могла бы инвестировать более масштабно, чтобы более эффективно поддерживать государства-члены и города во всем мире, например, муниципальные финансы и доходы от земельных ресурсов для поддержки справедливого предоставления услуг и формирования общественного договора, или использование технологий и цифровых инноваций в поддержку восстановления городов, чтобы улучшить сбор и анализ данных для планирования на основе фактических данных.

11. Также были определены основные нормативные инструменты и подходы, используемые для поддержки государств-членов в реагировании на кризисные ситуации. Несколько инструментов, используемых на страновом уровне, способствуют развитию процессов, основанных на широком участии, такие как Инструментарий оценки городских общественных пространств⁴, руководство «Уязвимость к изменениям климата и риск»⁵, механизм восстановления городов или подход «Народный процесс», среди прочих. Были разработаны специальные инструменты для поддержки городов в их усилиях по повышению устойчивости, например, инструмент «Ситирэп», или для улучшения систем управления земельными ресурсами (инструменты, разработанные в рамках Глобальной сети по проблемам, методам и практике землепользования) и городского планирования (руководство «Планирование с учетом изменения климата»)⁶. В настоящее время проводится более тщательный обзор с целью определения дальнейшей адаптации к кризисным условиям, в том числе по вопросам, связанным с защитой и социальной сплоченностью.

Взаимодействие ООН-Хабитат со странами, недавно пострадавшими от конфликтов и бедствий

12. ООН-Хабитат активизировала свою функцию директора по чрезвычайным ситуациям для обеспечения большего числа общеорганизационных мер реагирования, в том числе в странах, недавно пострадавших от конфликтов и бедствий, включая конфликт в Украине и наводнения в Пакистане. Там, где это необходимо, создаются специальные целевые группы для обеспечения целостного реагирования, как это недавно произошло в Украине.

13. На основе первоначального взаимодействия с правительством Украины, украинскими городами и субъектами гражданского общества просьба Исполнительного совета использовать составление характеристик городов для оценки потребностей, факторов уязвимости и потенциала городских районов и создания механизмов восстановления городов подтверждается как наилучший путь продвижения вперед. В ходе одиннадцатой сессии Всемирного форума по вопросам городов в рамках 10 мероприятий рассматривались пути оптимального достижения этой цели, с призывами к широкому горизонтальному партнерским отношениям с активным привлечением специалистов по антропогенной среде и подтверждением необходимости поддержки усилий по восстановлению городов на основе принципа «снизу вверх», где и когда это возможно, в качестве дополнения к усилиям по восстановлению и реконструкции под национальным руководством. Инструменты и подходы, опробованные в различных кризисных ситуациях, требуют адаптации к конкретным условиям. В настоящее время правительство Украины официально обратилось к ООН-Хабитат с просьбой оказать поддержку в планировании восстановления на местном и региональном уровнях.

⁴ UN-Habitat, *City-Wide Public Space Assessment Toolkit* (Nairobi, 2020).

⁵ UN-Habitat, *Climate Change Vulnerability and Risk: A Guide for Community Assessments, Action Planning and Implementation* (Nairobi, 2020).

⁶ UN-Habitat, *Planning for Climate Change Guide: A Strategic, Values-Based Approach for Urban Planners* (Nairobi, 2014).

14. Были созданы программные рамки для определения возможных мероприятий ООН-Хабитат в поддержку правительства Украины на национальном и местном уровнях. Результаты составления характеристик городов будут использованы для разработки механизмов восстановления городов, которые должны помочь определить рамки незамедлительных мер и прогресс в осуществлении полномасштабной реконструкции, выявить пробелы в политике, обеспечить согласованность многоуровневого управления и изучить варианты финансирования восстановления городов. Характеристики городов будут также поддерживать разработку городских и территориальных планов для приоритетных мест, нуждающихся в восстановлении и (или) полной реконструкции. Цель заключается в обеспечении потенциала органов местного самоуправления для участия в процессах восстановления на местах, тем самым закрепляя достигнутые ранее успехи в процессе децентрализации. ООН-Хабитат также планирует оказать помощь правительству Украины и другим заинтересованным сторонам в проведении систематического анализа систем предоставления жилья на городском и национальном уровнях, помогая выявлять узкие места, пробелы и возможности в жилищном секторе, который серьезно пострадал от конфликта.

15. ООН-Хабитат через Ускоритель инновационных технологий Организации Объединенных Наций для городов планирует содействовать использованию платформ данных о городах, на которых будут храниться все данные и материалы, собранные с помощью вышеупомянутых инструментов. Целью является оцифровка и визуализация в интерактивных информационных панелях разработанных характеристик городов, сравнение данных с исторической информацией, выявление серых зон и проблем в городах, создание основы для разработки городских и территориальных планов, а также планов по обеспечению устойчивости и сопротивляемости для приоритетных мест, и, в конечном итоге, обеспечение разработки обоснованной территориальной и городской политики соответствующими правительствами.

16. В дополнение к сотрудничеству с правительством Украины были изучены возможности партнерских отношений с широким кругом субъектов украинского гражданского общества, страновой группой Организации Объединенных Наций по Украине, включая Программу развития Организации Объединенных Наций, Международную организацию по миграции и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), а также с членами Глобального альянса по борьбе с городскими кризисами, уже присутствующими в Украине. Цель состоит в том, чтобы обеспечить полное соответствие приоритетам Украины и полную интеграцию в ответные меры Организации Объединенных Наций, используя украинский потенциал и обеспечивая быстрые и масштабируемые действия в тесном сотрудничестве с широким кругом субъектов, установивших свое присутствие и располагающих потенциалом в Украине. ООН-Хабитат является членом страновой группы Организации Объединенных Наций и в настоящее время сосредотачивает свое внимание на мобилизации необходимых финансовых ресурсов и проведении необходимых подготовительных мероприятий для быстрого развертывания.

III. Вклад в общесистемное участие Организации Объединенных Наций в предотвращении городских кризисов и реагировании на них

17. Поскольку кризисы во все большей степени приобретают городской характер, ООН-Хабитат уделяет все больше внимания поддержке субъектов, занимающихся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, при адаптации к этой новой реальности, руководствуясь также Новой программой развития городов и многолетним опытом работы в странах и городах, пострадавших от кризиса.

Устойчивая урбанизация для сохранения мира

18. Работа ООН-Хабитат включена в более широкие усилия Организации Объединенных Наций по обеспечению мира, безопасности и развития. Как учреждение, занимающееся вопросами развития, ООН-Хабитат обладает широким мандатом по смягчению коренных причин и движущих факторов конфликтов в соответствии с реформой компонента мира и безопасности Организации Объединенных Наций. В резолюции 71/243 Генеральной Ассамблеи, посвященной четырехгодичному всеобъемлющему обзору политики, признается, «что всеобъемлющее общесистемное реагирование, в том числе более тесное согласование и взаимодополняемость процессов развития, уменьшения опасности бедствий, гуманитарной деятельности и поддержания мира, имеет основополагающее значение для наиболее эффективного и результативного удовлетворения потребностей и достижения целей в области

устойчивого развития». Работа ООН-Хабитат в условиях городского кризиса, закреплённая в стратегическом плане ООН-Хабитат на период 2020-2023 годов в рамках сферы преобразований 4, основывается на опыте и уроках, полученных в контексте городского развития, и по мере необходимости адаптируется к приоритетам реагирования на гуманитарный кризис. ООН-Хабитат разработала специальные инструменты и руководящие документы по реагированию на кризисы и конфликты в городах, в том числе по вопросам землепользования, жилья (пространства), сбора данных, городского и территориального планирования, доступа к услугам, восстановления и реконструкции.

19. Опираясь на обширный накопленный опыт, ООН-Хабитат смогла определить ключевые принципы взаимодействия в условиях городских кризисов и конфликтов. К их числу относятся:

- a) **многоуровневое управление.** Координация между правительствами различных уровней с уделением особого внимания вовлечению органов местного самоуправления в процессы принятия решений;
- b) **межсекторальная координация.** Применение территориального подхода и пространственное распределение данных способствуют межсекторальному подходу, который позволяет проводить многосекторальный анализ и визуализировать пробелы в реагировании;
- c) **вовлечение всех соответствующих заинтересованных сторон и процессы, основанные на широком участии.** Обеспечение ответственности и учета мнений всех уровней и частей общества, в том числе органов местного самоуправления и национальных правительств, организаций гражданского общества (включая религиозных и конфессиональных лидеров, представителей женских и молодежных объединений, а также представителей людей, находящихся в уязвимом положении, например, в условиях перемещения), местных научных кругов и субъектов частного сектора;
- d) **повышение координации между субъектами, участвующими в гуманитарной деятельности, усилиях в целях развития и операциях в пользу мира.** Содействие комплексному и скоординированному подходу – от сбора и анализа данных до совместного определения приоритетов и рекомендаций для действий, инвестиций и осуществления.

20. Ключевые направления работы ООН-Хабитат в кризисных ситуациях, которые также создают платформу для устойчивой урбанизации, включают земельные и имущественные вопросы, городское и территориальное планирование, в том числе в условиях, связанных с беженцами и перемещёнными лицами, жилищное строительство, а также местное экономическое развитие и муниципальные финансы. В целях содействия устойчивому развитию городов ООН-Хабитат сотрудничает с правительствами всех уровней в целях осуществления преобразовательных изменений, предоставляя консультационные услуги в таких областях, как городское законодательство и разработка политики на национальном уровне, проекты на уровне городов по планированию, инклюзивные структуры управления и системы муниципального финансирования, а также мероприятия на уровне микрорайонов и их реализация на местах. Поэтому ООН-Хабитат располагает наилучшими возможностями для улучшения коммуникации и координации между правительствами различных уровней и пропаганды общегосударственных подходов.

21. Общесистемная стратегия Организации Объединённых Наций по устойчивому развитию городов (СЕВ/2019/4/Add.4), принятая Координационным советом руководителей системы Организации Объединённых Наций под председательством Генерального секретаря в апреле 2019 года, указывает на потенциал устойчивой урбанизации как преобразующей силы для городов в условиях кризиса, перемещения, жизнестойкости и миростроительства. Хотя растущее перемещение людей создаёт большие проблемы для городов, у городов есть уникальная возможность управлять перемещением людей в города и интегрировать его в стратегии устойчивого городского развития, как это предусмотрено в Новой программе развития городов. В стратегии отмечается, что все процессы реагирования на кризисы и восстановления открывают возможности для более эффективного восстановления и повышения общей жизнестойкости, что требует более тесной увязки гуманитарных усилий и усилий в области развития, и что города в постконфликтных ситуациях могут стать важнейшим пространством для восстановления общественного договора, возрождения институтов, чтобы они могли стать более подотчётными и инклюзивными, и создания механизмов правосудия переходного периода в поддержку миростроительства.

Взаимосвязь между гуманитарной помощью, развитием и миром

22. ООН-Хабитат 16 июня 2021 года присоединилась к рекомендации Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития о взаимосвязи гуманитарной деятельности, развития и мира⁷. Эта рекомендация предоставляет своим сторонникам основу, которая способствует более тесным и взаимодополняющим действиям в области гуманитарной помощи, развития и мира, особенно в нестабильных и затронутых конфликтом ситуациях. В настоящее время ООН-Хабитат приводит свою нормативную деятельность в соответствие с этой рекомендацией и наращивает общеорганизационный потенциал, связанный с данной основой, путем назначения ключевых сотрудников для участия в Академии «Нексус» – шестидневном учебном курсе, совместно разработанном ООН-Хабитат и другими сторонниками.

Программа действий Генерального секретаря по внутреннему перемещению

23. ООН-Хабитат внесла свой вклад в работу Группы высокого уровня по вопросу о перемещении лиц внутри страны, учрежденной Генеральным секретарем. ООН-Хабитат совместно с Международным институтом по окружающей среде и развитию и Совместной службой по профилированию внутренне перемещенных лиц представила документ под названием «ВПЛ в малых и крупных городах: работа с реалиями внутреннего перемещения в урбанизированном мире»⁸ и организовала круглый стол высокого уровня по вопросам внутреннего перемещения во все более урбанизированном мире для поддержки консультаций Группы высокого уровня с местными субъектами. В круглом столе приняли участие представители органов местного самоуправления, в частности, из Буркина-Фасо, Ирака, Колумбии и Украины. В Программе действий Генерального секретаря по внутреннему перемещению⁹, среди прочего, признается важная роль органов местного самоуправления и городского планирования в управлении перемещением населения в города.

Гуманитарная деятельность: Межучрежденческий постоянный комитет и система гуманитарных тематических групп

24. С 2008 года ООН-Хабитат входит в состав Межучрежденческого постоянного комитета – форума высшего уровня по координации гуманитарной деятельности в системе Организации Объединенных Наций. В последние годы Комитет уделяет особое внимание обеспечению того, чтобы оказание гуманитарной помощи было скорректировано для решения гуманитарных проблем в городских районах, принимая во внимание все более городской характер гуманитарных кризисов. При этом особое внимание уделяется укреплению и расширению роли органов местного самоуправления в оказании гуманитарной помощи в городских условиях.

25. В 2023 году ООН-Хабитат вновь официально возьмет на себя роль сопредседателя сферы ответственности по вопросам жилья, землепользования и имущества в рамках Глобальной группы по защите, сохранив при этом минимальное участие в работе Глобальной группы по вопросам обеспечения жильем. Это поможет продвинуть использование изданной в 2019 году директивной записки Генерального секретаря на тему «Организация Объединенных Наций, землепользование и конфликты»¹⁰, которая была подготовлена при содействии ООН-Хабитат и которая позволяет обеспечить согласованность действий в рамках взаимосвязи гуманитарной деятельности, развития и мира для устранения серьезных рисков защиты или дальнейшего перемещения при одновременном устранении коренных причин.

⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development, document OECD/LEGAL/5019.

⁸ International Institute for Environment and Development, Joint Internally Displaced Person Profiling Service and UN-Habitat, “IDPs in towns and cities: working with the realities of internal displacement in an urban world”, 2020. Доступно по адресу: www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/published_iied_jips_unh_submission.pdf.

⁹ United Nations, “Action agenda on internal displacement”, 2020. Доступно по адресу: www.un.org/en/content/action-agenda-on-internal-displacement/assets/pdf/Action-Agenda-on-Internal-Displacement_EN.pdf.

¹⁰ United Nations, “Guidance note of the Secretary-General: the United Nations and land and conflict”, 2019. Доступно по адресу: <https://gltn.net/2019/03/15/guidance-note-of-the-secretary-general-the-united-nations-and-land-and-conflict-march-2019/>.

Стратегические партнерства

26. С 2019 года, в знак признания все более городского характера перемещения, ООН-Хабитат расширяет свое взаимодействие с УВКБ ООН посредством глобального меморандума о взаимопонимании. Опираясь на свои соответствующие мандаты, меморандум о взаимопонимании способствует взаимодополняемости, укреплению потенциала и развитию инструментов этих организаций, а также улучшению их реагирования на кризисы, связанные с миграцией в города. Это партнерство признает положительную роль, которую устойчивое развитие может сыграть в смягчении факторов, приводящих к возникновению конфликтов, рисков бедствий, гуманитарных кризисов и сложных чрезвычайных ситуаций, а также то, что всеобъемлющие меры реагирования имеют основополагающее значение для удовлетворения потребностей и достижения целей в области устойчивого развития. Партнерство охватывает как нормативные, так и оперативные аспекты, связанные с гуманитарными мерами и мерами в области развития в поддержку их соответствующих мандатов, глобального договора о беженцах и других глобальных соглашений, таких как Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Парижское соглашение об изменении климата, Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий и Новая программа развития городов. Результатом сотрудничества уже стало применение более целостных и интегрированных подходов к поселениям в условиях, связанных с беженцами (например, в Восточной Африке и на Африканском Роге), разработка характеристик городов в рамках программы городского планирования в условиях миграции (например, в Египте, Иордании и Камеруне), где был адаптирован инструмент составления характеристик и включен компонент финансового планирования, расширение оперативной деятельности в условиях, связанных с беженцами (например, включение ООН-Хабитат в Инициативу по поиску решений для Судана и Южного Судана), а также направление технических экспертов ООН-Хабитат для участия в ключевых операциях по оказанию помощи беженцам (например, в Бангладеш) и прикомандирование старшего советника УВКБ ООН в штаб-квартиру ООН-Хабитат для поддержки работы по преодолению городского кризиса. Сотрудничество подкрепляется распространением уроков, извлеченных из совместных мер реагирования на местах, посредством внутренних мероприятий по обучению персонала, совместно проводимых обоими учреждениями, и разработкой совместных нормативных инструментов (например, инструмент составления характеристик поселений, «Руководство по реагированию на перемещение населения в городских районах»¹¹), а также участием ООН-Хабитат в пересмотре политики УВКБ ООН в отношении городских беженцев. Укрепление сотрудничества между этими организациями нашло свое отражение в активном участии УВКБ ООН в треке «Городские кризисы» в ходе одиннадцатой сессии Всемирного форума по вопросам городов. Аналогичным образом, ООН-Хабитат взяла на себя три обязательства на Глобальном форуме по беженцам (по улучшению данных о городской миграции, вовлечению молодежи и нормативным инструментам для комплексных поселений), которые были включены в работу ООН-Хабитат в области миграции.

27. Помимо партнерства с УВКБ ООН, ООН-Хабитат ведет обсуждения с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, такими как Международная организация по миграции, с целью повышения уровня оперативного партнерства на местах до партнерства на глобальном уровне, что могло бы еще больше активизировать работу ООН-Хабитат в области миграции. Проект глобального меморандума о взаимопонимании с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций в настоящее время проходит процесс внутреннего рассмотрения. Это партнерство будет поддерживать работу по преодолению городского кризиса в таких областях, как земельные вопросы, связи между городскими и сельскими районами и зеленые общественные пространства, которые могут способствовать инклюзии и сплоченности сообщества.

Сети, имеющие отношение к предотвращению кризисов в городах и реагированию на них

28. В 2016 году на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам, состоявшемся в Стамбуле, Турция, ООН-Хабитат учредила Глобальный альянс по борьбе с городскими кризисами – multidisciplinary сообщество специалистов-практиков, совместно работающих над предотвращением гуманитарных кризисов и перемещения людей в городских условиях, обеспечением готовности и эффективным реагированием на них, а также над быстрым восстановлением от их последствий. Альянс представляет собой инклюзивную платформу, объединяющую органы местного самоуправления, специалистов по антропогенной

¹¹ UN-Habitat, *Guidance for Responding to Displacement in Urban Areas* (Nairobi, 2020).

среде, ученых и субъектов, занимающихся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, работающих над достижением системных изменений и максимального увеличения их взаимодополняющего вклада в борьбу с городскими кризисами. Почти 100 организаций присоединились к Альянсу, чтобы работать над реализацией этого видения и продвигать принципы, изложенные в «Хартии по преодолению кризисов в городах»¹². Альянс сформировал общие подходы, в частности, к составлению характеристик городов, пострадавших от кризисов, и сотрудничеству между гуманитарными организациями и органами местного самоуправления. Была принята новая стратегия на 2021-2024 годы, которая направлена на то, чтобы сделать знания и практику по предотвращению городских кризисов и реагированию на них более доступными для органов местного самоуправления и местных субъектов, включая дальнейшее развитие городского портала по вопросам оказания гуманитарной помощи. Альянс также все чаще использует Всемирный форум по вопросам городов для развития диалога и обмена мнениями и формирования новых партнерств. На недавней одиннадцатой сессии Всемирного форума по вопросам городов Альянс поддержал разработку трека «Городские кризисы».

29. ООН-Хабитат продолжает вносить вклад в различные многосторонние платформы и взаимодействовать с ними в качестве эффективного способа использования своих знаний и опыта в области городского хозяйства для усиления ответных мер в широком спектре тематических областей, включая повышение устойчивости, перемещение и миграцию. В этом качестве ООН-Хабитат является движущей силой инициативы «Сделаем города устойчивыми к 2030 году», возглавляемой сотрудником Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий, а также активным членом Сети Организации Объединенных Наций по проблемам миграции, а также сети GP2.0, занимающейся вопросами внутреннего перемещения.

IV. Трек «Городские кризисы» на одиннадцатой сессии Всемирного форума по вопросам городов

30. На одиннадцатой сессии Всемирного форума по вопросам городов был впервые представлен трек «Городские кризисы», включающий более 40 мероприятий, которые позволили провести широкий обмен знаниями и передовым опытом между органами местного самоуправления, региональными и национальными правительствами, международными организациями, специалистами-практиками по вопросам городов, неправительственными организациями и академическими учреждениями. В рамках трека «Городские кризисы» было организовано три официальных мероприятия: внеочередной диалог по реагированию на городские кризисы и восстановлению, специальная сессия по механизмам восстановления городов и организованная правительством Польши специальная сессия по восстановлению общин и кварталов после войны и стихийных бедствий. Помимо специальных дискуссий о глобальных кризисах, трек «Городские кризисы» также включал десять мероприятий, посвященных конкретным вопросам, связанным с восстановлением городов в Украине.

31. На одиннадцатой сессии Всемирного форума по вопросам городов была подчеркнута необходимость уделения повышенного внимания предотвращению городских кризисов и реагированию на них, наряду с обеспечением устойчивости и готовности к бедствиям. Чрезвычайные ситуации в области климата и биоразнообразия, пандемии, насилия и конфликты, а также другие природные и техногенные катастрофы – все они сходятся в городах и на прилегающих территориях. Существует настоятельная необходимость в создании потенциала и инструментов для более эффективного предотвращения городских кризисов, реагирования на них и восстановления, которые поддерживают как национальные органы, так и органы местного самоуправления. Мэры были признаны в качестве лиц, относящихся к персоналу оперативного реагирования на кризисы, которые должны быть наделены полномочиями, чтобы брать на себя ответственность за реагирование, восстановление и преобразование в интересах лучшего будущего городов.

32. Проверенным подходом является механизм восстановления городов – важный инструмент, помогающий стимулировать восстановление городов на основе принципа «снизу вверх» под руководством органов местного самоуправления в поддержку планов реконструкции, разработанных на национальном уровне. Обсуждение на Всемирном форуме по вопросам городов основывалось на ключевой роли национальных правительств в использовании местных возможностей и потенциала с помощью институциональных

¹² Global Alliance for Urban Crises, “Urban crises charter”, 2018. Доступно по адресу: www.urban-response.org/help-library/urban-crises-charter-adapting-to-an-urbanizing-world.

механизмов и многоуровневых механизмов управления, устранения пробелов в политике, обеспечения координации и поддержки финансовых инструментов, способных поддерживать органы местного самоуправления. При максимальном расширении возможностей органы местного самоуправления могут реализовать ориентированные на интересы людей процессы, основанные на широком участии, чтобы закрепить восстановление на общинном уровне. Форум рекомендовал глобальное принятие механизмов восстановления городов для использования в условиях городских кризисов, которые могли бы помочь правительствам и органам власти всех уровней, системе Организации Объединенных Наций и партнерам более эффективно реагировать на городские кризисы более скоординированным образом, помочь преодолеть разрыв между деятельностью в гуманитарной области и в области развития и расширить возможности органов местного самоуправления. Недавно ООН-Хабитат утвердила инструмент, широко используемый в регионе Ближнего Востока и Северной Африки, для применения в Украине.

33. Как указано в «Объявленных в Катовице обязательствах»¹³, ООН-Хабитат как организация, уполномоченная решать вопросы, связанные с населенными пунктами, должна содействовать расширению научных знаний, исследований и данных о будущем городских кризисов и предоставлять их органам местного самоуправления, чтобы они могли мобилизовать политическую волю и ресурсы, необходимые для принятия масштабных мер, изменять фундаментальную политику и практику для ускорения прогресса. Ключевым инструментом реагирования на городские кризисы и повышения эффективности в рамках взаимосвязи гуманитарной помощи, развития и мира является использование механизмов восстановления городов, обеспечивающих согласование мер реагирования, осуществляемых под национальным руководством государства и на местном уровне, с особым упором на многоуровневые инструменты управления и финансирования. ООН-Хабитат будет продолжать выступать за их более широкое использование международным сообществом, опираясь на сотрудничество с Европейской комиссией и Всемирным банком.

34. Для ООН-Хабитат вышеуказанные вопросы требуют более пристального внимания к предотвращению городских кризисов и реагированию на них в ее нормативной деятельности, расширения ее каталитической роли в рамках системы Организации Объединенных Наций и на многосторонних платформах, таких как Глобальный альянс по борьбе с городскими кризисами, а также дальнейшего укрепления стратегических партнерств, в частности с УВКБ ООН, Международной организацией по миграции и Программой развития Организации Объединенных Наций. Создание подпрограммы 4 в стратегическом плане ООН-Хабитат на период 2020-2023 годов заложило основу для этого, хотя требуется дальнейший обзор потенциала, необходимого для укрепления механизмов внутренней координации и реагирования. Основная программа 4 под названием «Города для всех: усиление позитивного воздействия миграции в городах» и связанная с ней глобальная программа, таким образом, требуют дополнительных ресурсов, которые позволили бы ООН-Хабитат играть свою роль.

V. Дальнейшие действия

35. В дальнейшем ООН-Хабитат будет, в рамках имеющихся ресурсов, усиливать анализ своей оперативной и нормативной деятельности в поддержку предотвращения городских кризисов и реагирования на них, не ограничиваясь 26 странами, включенными в настоящий доклад, для выявления региональных тенденций и решений. Это также поможет определить необходимость нормативной деятельности и выявить возможные пробелы в существующих инструментах и услугах, предоставляемых ООН-Хабитат на глобальном уровне.

36. ООН-Хабитат также изучит пути дальнейшего укрепления своего потенциала реагирования на кризисы в городах, включая функцию директора по чрезвычайным ситуациям, внутренние механизмы, резервные возможности и участие в связанных с кризисами механизмах, расположенных в Женеве и Нью-Йорке (например, Межучрежденческий постоянный комитет, система гуманитарных тематических групп).

37. ООН-Хабитат намерена содействовать тому, чтобы при сборе и анализе данных, в том числе о перемещении, беженцах и миграции, достаточное внимание уделялось специфике городских кризисов, работая в тесном сотрудничестве с УВКБ ООН, Международной организацией по миграции и Всемирным банком. В ответ на призыв, прозвучавший на

¹³ UN-Habitat, “Katowice declared actions: transforming our cities for a better urban future”, Katowice, Poland, 2022. Доступно по адресу: <https://wuf.unhabitat.org/sites/default/files/2022-07/files/Katowice-Declared-Actions.pdf>.

одиннадцатой сессии Всемирного форума по вопросам городов, ООН-Хабитат также должна содействовать тому, чтобы научные данные и сведения о широком спектре кризисов, сходящихся в городских районах, были доступны и находились «под рукой» у органов местного самоуправления и местных субъектов.

38. Совокупность кризисов в городских районах требует дальнейшей разработки концепции предотвращения городских кризисов и реагирования на них, а также ее вклада в действия в интересах климата, долгосрочные решения для перемещенных лиц, сохранение мира и ускорение процесса достижения целей в области устойчивого развития, как это было предложено в ходе внеочередного диалога на одиннадцатой сессии Всемирного форума по вопросам городов. Это можно было бы взять за основу на Ассамблее ООН-Хабитат Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в 2023 году в рамках подготовки следующего стратегического плана ООН-Хабитат.

39. ООН-Хабитат также планирует сосредоточиться на мобилизации ресурсов, необходимых ей для выполнения роли по оказанию поддержки страновым группам Организации Объединенных Наций в управлении острыми ситуациями, вызванными перемещением людей, и поиске долгосрочных решений в связи с Программой действий Генерального секретаря по внутреннему перемещению.

40. Работая в тесном сотрудничестве с региональными и субрегиональными отделениями, в том числе в рамках основной программы 4 по миграции в города, ООН-Хабитат будет уделять больше внимания разработке программ, связанных с предотвращением городских кризисов и реагированием на них, которые будут более детально проработаны в тесной консультации со стратегическими партнерами в рамках системы развития Организации Объединенных Наций и за ее пределами.
