

Симаков Михаил Дмитриевич**Simakov Mikhail Dmitrievich**

аспирант кафедры мировой
политики Санкт-Петербургского
государственного университета

PhD student,
World Politics Department,
St. Petersburg State University

РЕФОРМА ПРОГРАММЫ ООН ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

REFORM OF THE UN HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME

Аннотация:

Статья посвящена проблемам реализации Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), являющейся лидером в области устойчивого развития городов, которая, по мнению автора исследования, находится в кризисе. Согласно авторской позиции, авторитет программы падает, а эффективность, прозрачность и подотчетность в ее работе вызывают немало вопросов. Очевидно, что оценка значимости ООН-Хабитат и в целом городской проблематики внутри системы ООН остается невысокой. При этом проблемы урбанизации в контексте устойчивого развития чрезвычайно актуальны, что подтверждено в ходе выступления с докладом специальной независимой группы перед Генассамблеей ООН в 2017 г. В нем говорилось об острой необходимости реформирования структуры ООН-Хабитат и укрепления ее нормативной функции. Процесс преобразований запущен исполнительным директором программы в 2018 г. В статье предлагаются возможные пути решения изложенных вопросов, а также подведен итог первого года реформ. В заключение сделан вывод о том, что усиление нормативного мандата ООН-Хабитат и признание авторитета экспертизы программы требуются для улучшения ситуации в городах мира, что является важнейшим шагом на пути к устойчивому развитию.

Ключевые слова:

мировое сообщество, ООН-Хабитат, устойчивое развитие, урбанизация, городские проблемы, население, реформа ООН, политика.

Summary:

The study focuses on the implementation of the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), the leading sustainable development programme, that is in crisis. In the author's opinion, it has limitations in terms of credibility, efficiency, transparency, and accountability. It is obvious that UN-Habitat and the overall urban issues have low significance to the UN system. However, the importance of urbanization issues is extremely high in the context of sustainable development. This was acknowledged in the report of the High-level Independent Panel to Assess and Enhance the Effectiveness of UN-Habitat submitted to the UN General Assembly in 2017. The report stated the urgent measures should be taken to reform UN-Habitat's governance structure and enhance its normative mandate. The transformation process was launched by the new executive director of the programme in 2018. The study proposes possible solutions to the above-mentioned problems and presents the first-year reform results. The author concludes that it is necessary to enhance the normative mandate of UN-Habitat and establish the credibility of the programme's assessment to improve the situation in settlements around the world and provide their sustainable development.

Keywords:

international community, UN-Habitat, sustainable development, urbanization, urban threats, population, reform of the United Nations, politics.

ООН-Хабитат – это программа, занимающаяся «содействием устойчивому развитию населенных пунктов посредством разъяснительно-пропагандистской работы, выработки политики, наращивания потенциала, накопления знаний и укрепления партнерских связей между правительствами и гражданским обществом» [1]. На нее возложена задача по выполнению цели 11 в области устойчивого развития (обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов) [2].

Проблемы поселений и урбанизации во всемирном процессе устойчивого развития крайне важны, учитывая, что в городах живет большая часть населения земного шара. Прямо или косвенно они связаны с многочисленными экологическими и социальными вопросами [3]. При этом не следует считать, что проблемы урбанизации сводятся к трупобам. Выхлопные газы, нерациональное использование земли и потребление огромного количества ресурсов в городах глобального севера – темы, не менее актуальные для мирового сообщества в целом. При этом урбанизация несет не только угрозы, но и возможности. Высокая плотность населения города способна повысить культурное разнообразие, экологическую устойчивость, инклюзивность общества. Она также может способствовать развитию демократии, взаимодействию правительства и гражданского общества, распространению инноваций и укреплению сферы образования [4].

ООН-Хабитат по-прежнему выступает крупнейшим мирополитическим актором, занимающимся поиском ответов на современные вызовы урбанизации. Несмотря на реализацию многочисленных локальных проектов в десятках стран мира, создание площадок для обсуждения вопросов

городского развития, налаженный мониторинг, издание рекомендаций и отчетов, за годы деятельности программы выявлен ряд существенных недостатков, исправить которые, на наш взгляд, возможно только при проведении реформы. Слабым сторонам программы был посвящен доклад независимой группы высокого уровня, представленный перед Генеральной Ассамблеей ООН в 2017 г. [5].

В числе основных недостатков – нестабильное финансирование и зависимость от спонсоров. Постоянная часть бюджета сокращается, в 2016 г. она составила всего 7 %. Остальные средства формируются за счет пожертвований в фонд Хабитат и в виде взносов на техническое сотрудничество. Возникает диспропорция: оперативная деятельность (работа над проектами на местах) начинает значительно превалировать над нормативной (сбор статистики, обучение, написание рекомендаций, стимуляция обсуждения). К тому же опыт одного направления нередко не учитывается другим. В итоге ООН-Хабитат все чаще ассоциируется с консалтинговым агентством, сосредоточенным на локальных проектах. Эту тенденцию следует трактовать негативно, поскольку нормативная деятельность больше соответствует мандату программы [6].

Среди недостатков программы – ее система управления. Долгое время она выглядела следующим образом. Совет управляющих (состоявший из 58 членов, избираемых экономическим и социальным советом ООН раз в четыре года) принимает решения в области стратегии и общей политики программы. Совет собирается только раз в два года, что не способствует быстрому реагированию на возникающие проблемы. Комитет постоянных представителей (в составе 94 государств-членов, аккредитованных при ООН-Хабитат) – надзорный орган – собирается четыре раза в год, занимается контролем и проверкой исполнения резолюций Совета. Однако этот орган не может принимать решений. Исполнительным органом является секретариат, к компетенции которого относятся вопросы повседневного руководства программой [7].

Описанная выше структура – негибкая, и, кроме того, она содержит существенное противоречие. Отчеты о проделанной работе в сфере технического сотрудничества предоставляются только государствам-спонсорам. Поскольку работа по «подряду» составляет большую часть деятельности программы, большая часть бюджета находится вне поля зрения управляющих органов. Уровень взаимодействия внутри ООН-Хабитат и вне его также остается неудовлетворительным, о чем свидетельствует наличие проблем, связанных и с прозрачностью принятия решений, и с подотчетностью. Мнение государств-партнеров нечасто учитывается в ходе принятия решений. Во многом это объясняется тем, что членство в структурах управления ООН-Хабитат не универсально. Не существует действующих механизмов для координации работы с другими организациями, занятыми в этой сфере, что ведет к нерациональному дублированию усилий [8].

Наконец, неоднократно в различных источниках речь шла о том, что ООН и ряд государств недооценивают важность городских проблем и работы ООН-Хабитат, считающейся незначительным подразделением Организации. Мировому сообществу необходимо признать центральное значение городов в процессе устойчивого развития и начать целенаправленную деятельность по созданию или укреплению министерств городского развития. ООН следует признать, что урбанизация так или иначе затрагивает все ее повестки и планы действий.

Специальной независимой группой предлагается ряд решительных реформ. Создание новой организации (ООН-Города) в качестве координационного механизма, связывающего все подразделения Организации, так или иначе занимающиеся поселениями, а также иные международные организации, гражданское общество. Сформулированы предложения о мерах по изменению структуры программы. Так, главным органом должна стать Ассамблея городов с универсальным членством. Небольшой узкоспециальный Совет по вопросам политики будет предоставлять директивные и стратегические рекомендации, обеспечивать надзор за исполнением проектов. В городах возможно учреждение комитетов местных органов самоуправления и других заинтересованных сторон с тем, чтобы они сообща вносили предложения и рекомендации Совету по вопросам политики.

Реализовывать меры, направленные на изменение ситуации, предстоит, очевидно, избранному в 2017 г. исполнительному директору Маймунах Мохд Шариф, которая ранее являлась главой городского совета острова Пенанг (Малайзия) [9]. Сразу после вступления в должность директор начала процесс реформирования. О том, как он осуществляется, можно судить по редким сообщениям в СМИ и издаваемым ООН-Хабитат документам. В частности, немало информации представлено в документах предварительной повестки дня первой сессии правления организации, состоявшейся в мае 2019 г.

Итак, прежде всего волнует вопрос о том, что сделано за год. Стало известно, что от идеи создания структуры ООН-Города решено отказаться [10]. В докладе директора-исполнителя за февраль 2019 г. содержатся и иные подробности. Так, для сокращения расходов предприняты срочные меры по оптимизации найма и содержания внештатных сотрудников, мораторий на набор кадров и продвижение по службе. Однако существенных изменений бюджета все еще не

последовало. В аспекте финансирования наблюдается лишь повторение привычного призыва об увеличении взносов. Этот призыв, видимо, с целью укрепления нормативной функции дополнен предложением государствам-членам самостоятельно следить за тем, чтобы предлагаемые проекты были согласованы со стратегическим планом ООН-Хабитат.

Проведены консультации по реформированию с основными государствами-донорами. Решено уделять больше внимания укреплению удобных для пользователей платформ данных, использованию современных динамичных платформ для партнерства. Такая расплывчатая формулировка означает, что ООН-Хабитат будет уделять больше внимания применению интернет-ресурса: поддержанию собственного сайта, использованию интернета для наращивания сотрудничества с группами интересов. Ожидается, что в июле текущего года будет запущено реструктурирование программы. Эта мера должна сделать ее систему более надежной и гибкой [11].

Кроме того, изменилась структура ООН-Хабитат. Совет управляющих упразднен и заменен Генеральной Ассамблеей ООН-Хабитат, членство в которой универсально. Генассамблее программы надлежит избрать Исполнительный совет ООН-Хабитат, состоящий из 36 членов [12].

За год, таким образом, достигнут заметный прогресс. Универсальное членство позволило сделать работу по реализации программы более открытой и подотчетной мировому сообществу. Повышение прозрачности может стать началом широкого вовлечения в процесс обычных людей и гражданского общества. Тем не менее отсутствуют действия по усилению нормативного мандата программы. Постоянное финансирование не увеличивалось, попытки сделать бюджет более стабильным ограничиваются сокращениями трат и призывами к мировому сообществу жертвовать больше денег. Начинают проявляться различия между предложениями независимой группы и практическими решениями. В дальнейшем продолжим следить за ходом реформ, что представляется возможным только по актуальным документам.

В заключение нельзя не указать, что ООН-Хабитат не знала таких кардинальных перемен со времен преобразования ее в 2002 г. из комиссии в программу [13]. На наш взгляд, повышение роли ООН-Хабитат в системе ООН необходимо, поскольку мир сегодня особенно нуждается в надежном лидере в области устойчивой урбанизации. Усиление нормативного мандата ООН-Хабитат и признание авторитета экспертизы программы требуются для улучшения ситуации в городах мира, что является важнейшим шагом на пути к устойчивому развитию.

Ссылки:

1. ООН-Хабитат. Программа ООН по населенным пунктам [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/ru/ga/habitat/> (дата обращения: 20.05.2019).
2. Цель 11: Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов [Электронный ресурс] // Сайт Организации Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/cities/> (дата обращения: 20.05.2019).
3. Why the World Needs an Urban Sustainable Development Goal [Электронный ресурс] // Sustainable Development Goals. Knowledge Platform. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2569130918-SDSN-Why-the-World-Needs-an-Urban-SDG.pdf> (дата обращения: 20.05.2019).
4. World Cities Report 2016. Urbanization and Development: Emerging Futures. Key Findings and Messages [Электронный ресурс] // UN-Habitat. 2016. 49 p. URL: http://wcr.unhabitat.org/wcr_downloads/world-cities-report-2016-abridged-edition/ (дата обращения: 20.05.2019).
5. Report of the High-level Independent Panel to Assess and Enhance the Effectiveness of UN-Habitat [Электронный ресурс] // United Nations. 2017. Aug. 1. 31 p. URL: <https://www.un.org/News/dh/infocus/HLP/UN-Habitat-Assessment-Report-3%20August-2017.pdf> (дата обращения: 20.05.2019).
6. Ibid.
7. Our Structure: Overview [Электронный ресурс] // Official Website of UN-Habitat. URL: <https://unhabitat.org/structure-overview/> (дата обращения: 20.05.2019).
8. UN-Habitat Support to Sustainable Urban Development in Kenya: Report on Capacity Building for County Governments under the Kenya Municipal Programme [Электронный ресурс] // United Nations Human Settlements Programme. UN-Habitat. 2016. Vol. 2: Kilifi, Kitui and Mombasa Counties. 88 p. URL: <https://unhabitat.org/books/un-habitat-support-to-sustainable-urban-development-in-kenya-v-2/> (дата обращения: 20.05.2019).
9. Our Executive Director [Электронный ресурс] // Official Website of UN-Habitat. URL: <https://unhabitat.org/our-secretariat/our-executive-director/> (дата обращения: 20.05.2019).
10. UN-Habitat Executive Director Clarifies that the Agency's Headquarter Functions Remain in Nairobi [Электронный ресурс] // Ibid. URL: <https://unhabitat.org/un-habitat-executive-director-clarifies-that-the-agencys-headquarter-functions-remain-in-nairobi/> (дата обращения: 20.05.2019).
11. Деятельность Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам [Электронный ресурс] : доклад директора-исполнителя // Ассамблея ООН-Хабитат Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам. Найроби, 2019. 18 с. URL: https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2019/04/HSP_HA_1_2_R.pdf (дата обращения: 20.05.2019).
12. Implementation of the Outcomes of the United Nations Conferences on Human Settlements and on Housing and Sustainable Urban Development and Strengthening of the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) [Электронный ресурс] // Official Website of UN-Habitat. 2017. 24 November. URL: https://unhabitat.org/wpcontent/uploads/2018/01/A_C2_72_L.67_Rapporteur_s-text_item-20-HABITAT_clean.pdf (дата обращения: 20.05.2019).

13. History, Mandate & Role in the UN System [Электронный ресурс] // Ibid. URL: <https://unhabitat.org/history-mandate-role-in-the-un-system/> (дата обращения: 20.05.2019).

References:

'Activities of the United Nations Human Settlements Programme: Report of the Executive Director' 2019, *United Nations Habitat Assembly of the United Nations Human Settlements Programme*, Nairobi, 18 p., viewed 20 May 2019, <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2019/04/HSP_HA_1_2_R.pdf>, (in Russian).

'History, Mandate & Role in the UN System' 2019, *Official Website of UN-Habitat*, viewed 20 May 2019, <<https://unhabitat.org/history-mandate-role-in-the-un-system/>>.

'Implementation of the Outcomes of the United Nations Conferences on Human Settlements and on Housing and Sustainable Urban Development and Strengthening of the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)' 2017, *Official Website of UN-Habitat*, November 24, viewed 20 May 2019, <https://unhabitat.org/wpcontent/uploads/2018/01/A_C2_72_L.67_Rapporteur_text_item-20-HABITAT_clean.pdf>.

'Our Executive Director' 2019, *Official Website of UN-Habitat*, viewed 20 May 2019, <<https://unhabitat.org/our-secretariat/our-executive-director/>>.

'Our Structure: Overview' 2019, *Official Website of UN-Habitat*, viewed 20 May 2019, <<https://unhabitat.org/structure-overview/>>.

'Report of the High-level Independent Panel to Assess and Enhance the Effectiveness of UN-Habitat' 2017, *United Nations*, August 01, 31 p., viewed 20 May 2019, <<https://www.un.org/News/dh/infocus/HLP/UN-Habitat-Assessment-Report-3%20August-2017.pdf>>.

'Sustainable Development Goal 11: Make Cities and Human Settlements Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable' 2019, *Official Website of the UN*, viewed 20 May 2019, <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/cities/>>, (in Russian).

'UN-Habitat Executive Director Clarifies that the Agency's Headquarter Functions Remain in Nairobi' 2018, *Official Website of UN-Habitat*, Nairobi, April 03, viewed 20 May 2019, <<https://unhabitat.org/un-habitat-executive-director-clarifies-that-the-agencys-headquarter-functions-remain-in-nairobi/>>.

UN-Habitat in Russia. UN Human Settlements Programme 2019, viewed 20 May 2019, <<http://unhabitat.ru/about/mission>>, (in Russian).

'UN-Habitat Support to Sustainable Urban Development in Kenya: Report on Capacity Building for County Governments under the Kenya Municipal Programme' 2016, *United Nations Human Settlements Programme*. UN-Habitat, vol. 2, *Kilifi, Kitui and Mombasa Counties*, 88 p., viewed 20 May 2019, <<https://unhabitat.org/books/un-habitat-support-to-sustainable-urban-development-in-kenya-v-2/>>.

'Why the World Needs an Urban Sustainable Development Goal' 2019, *Sustainable Development Goals. Knowledge Platform*, viewed 20 May 2019, <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2569130918-SDSN-Why-the-World-Needs-an-Urban-SDG.pdf>>.

'World Cities Report 2016. Urbanization and Development: Emerging Futures. Key Findings and Messages' 2016, *UN-Habitat*, 49 p., viewed 20 May 2019, <http://wcr.unhabitat.org/wcr_downloads/world-cities-report-2016-abridged-edition/>.