

**Статистическая комиссия****Пятьдесят третья сессия**

1–4 марта 2022 года

Пункт 3 g) предварительной повестки дня*

Вопросы для обсуждения и принятия решения:
статистика населенных пунктов**Доклад Программы Организации Объединенных
Наций по населенным пунктам о статистике
населенных пунктов****Записка Генерального секретаря**

В соответствии с решением 2021/224 Экономического и Социального Совета и сложившейся практикой Генеральный секретарь имеет честь препроводить доклад Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) о статистике населенных пунктов, который представляется Статистической комиссии для обсуждения. В этом докладе ООН-Хабитат представляет информацию о прогрессе, достигнутом совместно с партнерами по процессу развития в области статистики населенных пунктов и соответствующих методик, и успехах в плане последовательного сбора и представления данных о городах по отдельным связанным с населенными пунктами показателям. ООН-Хабитат представляет информацию о прогрессе в выполнении ранее вынесенных рекомендаций, касающихся улучшения отслеживания показателей развития населенных пунктов и представления данных по ним на глобальном уровне.

* E/CN.3/2022/1.



Доклад Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) о статистике населенных пунктов

I. Введение

1. На своей пятидесятой сессии, проведенной 5–8 марта 2019 года, Статистическая комиссия приняла к сведению доклад Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) о статистике населенных пунктов (E/CN.3/2019/18), в котором Генеральный секретарь кратко изложил результаты работы в области глобального мониторинга прогресса в работе по связанным с городами аспектами целей в области устойчивого развития (ЦУР) и Новой программы развития городов, включая проведение различных мероприятий по развитию потенциала и разработку методологий для содействия эффективному сбору статистики населенных пунктов. С 2019 года активизировалась работа по развитию статистики населенных пунктов и связанная с ней деятельность по техническому сотрудничеству и наращиванию потенциала. Для выполнения основных рекомендаций, содержащихся в докладе о работе пятидесятой сессии, были приняты различные меры, в частности была создана система поэтапного и всеохватного представления отчетности, которая укрепила общесистемный координационный механизм Организации Объединенных Наций по мониторингу и представлению отчетности, были постепенно введены в обращение согласованные определения понятий «город» и «сельская территория», была создана группа экспертов для разработки классификации, которая позволяла бы провести различие между трущобами и не трущобами, и была разработана согласованная система мониторинга развития городов. В своей резолюции 75/224 Генеральная Ассамблея призвала ООН-Хабитат поддерживать усилия Комиссии по разработке функционального определения понятия «городская территория» и общей методологии агрегирования субнациональных статистических данных о городах.

2. На момент издания настоящего доклада ожидается, что тенденция к снижению уровня крайней нищеты в городах мира, наблюдавшаяся в последние 30 лет, замедлится или обратится вспять под влиянием пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19), которая усугубляет также воздействие на усилия по ликвидации нищеты таких факторов, как конфликты и изменение климата¹. Кроме того, более 80 процентов городских малых предприятий сообщили о том, что они испытывают финансовые трудности, и по меньшей мере 2 миллиарда работников неформального сектора напрямую пострадали от пандемии. В связи с пандемией COVID-19 распространение получило общее представление о городах и урбанизации как об одном из базовых факторов риска. Однако недавно собранные данные и фактическая информация со всего мира, касающиеся городов, четко указывают на то, что воздействие пандемии усиливает практика неустойчивой урбанизации. Плотность населения сама по себе не является фактором риска, но с более высоким риском передачи, заболеваний и смерти напрямую коррелируют неравенство, перенаселенность, плохой доступ к основным услугам и нищета. Еще до пандемии в 75 процентах городов усилилось неравенство. Таким образом, пандемия COVID-19 подтвердила то, что было известно на протяжении десятилетий: неравенство в городах усиливается, причем больше всего от него страдают наиболее уязвимые слои общества.

¹ URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021#:~:text=WASHINGTON%2C%20Oct.,the%20World%20Bank%20said%20today>.

3. В настоящем докладе содержится обзор работы в области статистики населенных пунктов, проделанной с 2019 года, включая информацию о значительном воздействии на эту работу пандемии COVID-19. В нем рассказывается о том, как были усовершенствованы несколько методологий, связанных с мониторингом и осуществлением Новой программы развития городов и касающихся городов аспектов целей в области устойчивого развития. Это включает внедрение инструмента отслеживания ситуации с пандемией COVID-19 в городах (см. <https://unhabitat.citiiq.com>); инициативы по развитию потенциала для повышения эффективности сбора статистических данных по населенным пунктам; согласование определения понятий «город», «городская территория» и «сельская территория»; применение методологий, основанных на концепции национальной выборки городов, и реализацию Инициативы в интересах процветания городов; получение данных на уровне городов для содействию проведению добровольных обзоров на местном уровне; разработку глобальной системы мониторинга развития городов; и реализацию связанных с этим региональных инициатив по распространению информации и популяризации.

II. Цели в области устойчивого развития и статистика населенных пунктов

4. В качестве структуры, содействующей реализации общесистемной стратегии Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию городов, и координационного центра Организации Объединенных Наций² по вопросам устойчивой урбанизации и населенных пунктов Программа ООН-Хабитат продолжает отслеживать глобальную обстановку и тенденции и представлять о них информацию, а также играть ведущую роль в деле осуществления Новой программы развития городов в рамках системы Организации Объединенных Наций и координировать эту деятельность в сотрудничестве с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций. ООН-Хабитат продолжает расширять использование инновационных решений в сфере развития городов, а также надежных данных и результатов анализа, полученных с помощью таких инструментов, как индекс процветания городов, глобальные/национальные выборки городов, пространственный анализ и центры городских наблюдений, для содействия глобальному мониторингу хода достижения ЦУР и осуществления Новой программы развития городов и других глобальных рамочных программ.

5. В связи с чрезвычайной ситуацией, вызванной пандемией COVID-19, и возросшим спросом на детализированные данные, связанные с Новой программой развития городов³, Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и соответствующей системой глобальных показателей, сфера охвата глобальной статистики населенных пунктов была расширена, чтобы обеспечить использование надлежащих показателей и статистических данных для более эффективного учета местных, субнациональных и национальных условий и приоритетных задач, в том числе за счет привлечения более широкого круга составителей и потребителей данных, включая, в частности, многосторонние организации, гражданское общество, частный сектор и научные круги.

² Утверждена Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций в мае 2019 года. URL: <https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-07/un-system-wide-strategy-on-sustainable-urban-development-1.pdf>.

³ URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>.

6. Благодаря принятым ранее планам по обеспечению бесперебойности сбора данных ООН-Хабитат продолжала собирать данные по различным показателям развития городов, связанным с целями 11, 1 и 6, и отчитываться о проделанной в этой связи работе. В рамках подготовки второго издания четырехгодичного доклада о Новой программе развития городов, которое будет представлено в 2022 году, ООН-Хабитат разработала руководящие принципы представления отчетности⁴, запустила платформу Новой программы развития городов⁵, усовершенствовала программу, касающуюся показателей городского развития⁶, усилила информационную поддержку, оказываемую при проведении добровольных обзоров на местном уровне⁷, разработала глобальную систему мониторинга развития городов⁸ и распространила информацию о системе мониторинга осуществления Новой программы развития городов⁹. Эта деятельность сопровождалась проведением различных виртуальных тренингов и занятий по развитию потенциала для подготовки местных, национальных и глобальных партнеров по вопросам эффективного сбора актуальных и необходимых данных о развитии городов для регулярного представления отчетности в крайне сложных условиях.

III. Прогресс в области отчетности по данным статистики населенных пунктов

7. В мае 2018 года ООН-Хабитат представила Генеральной Ассамблее первый из пяти четырехгодичных докладов о ходе осуществления Новой программы развития городов. В этом докладе (A/73/83-E/2018/62), при подготовке которого она консультировалась с 23 структурами Организации Объединенных Наций, 5 региональными экономическими и социальными комиссиями и 30 партнерами, содержится качественный и количественный анализ хода осуществления этой программы. В нем рекомендуются меры для обеспечения успешной подготовки последующих докладов в период до 2036 года. Рекомендуемый подход предусматривает создание инклюзивных информационных платформ и укрепление партнерских отношений с другими структурами системы Организации Объединенных Наций с целью мониторинга репрезентативной выборки национальных городов, позволяющей сообщать о прогрессе на национальном уровне с минимальными ошибками выборки и при экономии затрат. Благодаря этим хорошо отлаженным механизмам и инструментам информационной поддержки с 2019 года функционирует четкая система обслуживания всех потребностей, связанных со сбором и представлением данных о городах для мониторинга достижения ЦУР и осуществления Новой программы развития городов, на различных национальных и субнациональных уровнях.

8. С 2018 года ООН-Хабитат координировала проведение межучрежденческих обсуждений по разработке системы показателей, увязанных с показателями соответствующих задач ЦУР, и руководящих принципов отчетности об осуществлении Новой программы развития городов. Процесс мониторинга осуществления Новой программы развития городов опирается на комплекс показателей и данных системы мониторинга осуществления Повестки дня на период до 2030 года, координируемой Статистическим отделом Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата, и подход, применяемый в

⁴ URL: https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2020-07/New%20Urban%20Agenda%20Reporting.Guidelines.30-10-2019_Final.pdf.

⁵ URL: <https://www.urbanagendaplatform.org/>.

⁶ URL: <https://data.unhabitat.org/>.

⁷ URL: <https://unhabitat.org/topics/voluntary-local-reviews>.

⁸ URL: <https://data.unhabitat.org/pages/urban-monitoring-framework>.

⁹ URL: https://www.urbanagendaplatform.org/data_analytics.

отношении Новой программы развития городов, способствует осуществлению Повестки на период до 2030 года и ее адаптации к местным условиям. Глобальная сеть центров городских наблюдений продолжает содействовать сбору и агрегированию данных на местном уровне и сравнению данных на уровне стран, городов и регионов. Эти система и подход, созданные некоторое время назад, сегодня являются ключевым механизмом, позволяющим осуществлять на местном уровне регулярный сбор данных о мерах реагирования на пандемию COVID-19, принимаемых в городах, и воздействии пандемии на города.

9. ООН-Хабитат содействовала дальнейшей реализации Инициативы в интересах процветания городов, которая обеспечивает глобальную основу для отслеживания государствами-членами компонентов Повестки дня на период до 2030 года, касающихся городов, на уровне городов. ООН-Хабитат использовала эту инициативу для оценки результативности деятельности городов во всем мире по основной подборке показателей, позволяющих отслеживать, в частности, вопросы инклюзивности, инфраструктуры, окружающей среды, производительности, обеспечения жильем, водоснабжения, санитарии, доступа к Интернету и участия граждан в городском планировании. Учитывая интеграционный характер многих глобальных программ, касающихся городов, ООН-Хабитат при поддержке городского совета Мадрида инициировала консультации со структурами Организации Объединенных Наций и другими партнерами по вопросу о необходимости согласования многочисленных механизмов мониторинга положения в городах и представления соответствующей отчетности, таких как Инициатива в интересах процветания городов, что привело к разработке в 2020 году глобальной системы мониторинга развития городов¹⁰. Эта система позволяет адекватно охватить более широкий круг вопросов, касающихся городов, включая расширение прав и возможностей женщин, участие молодежи, права человека и другие вопросы.

10. Были предприняты дополнительные усилия по содействию принятию и использованию новых источников данных, которые используются при подготовке отчетности по цели 11 и Новой программе развития городов. В период 2018–2021 годов усилия по развитию потенциала, предпринятые ООН-Хабитат, помогли продемонстрировать ценность новых методов получения данных, например тех, которые предполагают использование геопространственных решений и технологий. Эти усилия помогли значительно улучшить понимание таких новых методов и признание их достоинств, а также оценку их стоимости как приемлемой, благодаря чему сегодня все больше государств-членов используют геопространственные методы для получения данных и/или обращаются к ООН-Хабитат и ее партнерам за поддержкой и инструкциями в плане применения таких методов в своей деятельности по мониторингу достижения целей в области развития. ООН-Хабитат и ее партнеры продолжают взаимодействовать с государствами-членами и укреплять их потенциал, с тем чтобы ускорить подготовку данных на уровне городов, а также обеспечить применение при определении городов в глобальной статистической отчетности согласованного критерия степени урбанизации, одобренного Статистической комиссией в марте 2020 года.

11. Благодаря такой поддержке набирает обороты подготовка данных по конкретным городам, и государства-члены все чаще используют продуманные методы для формирования репрезентативной выборки городов для целей сбора и представления данных о тенденциях в сфере развития городов вместо того, чтобы просто готовить данные только по крупным и наиболее известным городам. Подготовка данных на уровне городов стала очень полезным инструментом

¹⁰ URL: <https://data.unhabitat.org/pages/urban-monitoring-framework>.

для целей проведения добровольных обзоров на местном уровне, которые в последние четыре года получают все более широкое распространение. Эти усилия по подготовке данных на уровне городов, которые увязаны с внедрением ООН-Хабитат подхода, основанного на концепции национальной выборки городов, и дальнейшим оказанием ООН-Хабитат поддержки в его применении, позволяют получать данные, лучше отражающие положение в городах в разных странах, и способствуют дальнейшей реализации принципа, согласно которому ни один человек и ни один населенный пункт не должны быть обойдены вниманием.

12. Для содействия осуществлению Новой программы развития городов, адаптации к местным условиям связанных с городами компонентов ЦУР и мониторинга выполнения задач и достижения показателей, связанных с городами, ООН-Хабитат распространила среди почти 150 государств-членов руководящие принципы сбора, анализа и мониторинга данных. Более чем 90 странам была оказана поддержка в мониторинге и детализировании данных о городах, в том числе по гендерному признаку в увязке с показателями, касающимися городов, для эффективного использования этих данных при разработке политики. Было организовано 18 семинаров по совершенствованию методов осуществления на местах международных рекомендаций, связанных со статистикой населенных пунктов, и в этих семинарах приняли участие более 1000 человек. Это помогло увеличить объем генерируемых государственными органами и гражданским обществом конкретных данных по городам, детализированных по гендеру, возрасту, наличию инвалидности и принадлежности к различным группам населения, что улучшает мониторинг на различных уровнях и способствует реализации обязательства никого не обойти вниманием.

13. В рамках выполнения функции глобального мониторинга ООН-Хабитат увеличила с 200 до более чем 1000 число городов в глобальной выборке, которой она оперирует, с целью содействовать измерению тенденций мировой урбанизации, а также прогресса в реализации Новой программы развития городов и Повестки дня на период до 2030 года. В тесном сотрудничестве с региональными комиссиями ООН-Хабитат в 2018–2020 годах организовала 12 совещаний групп экспертов для укрепления методологий мониторинга прогресса в достижении ЦУР и показателей, связанных с развитием городов, в частности ЦУР 11 (Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов). Рекомендация о том, чтобы государства-члены стали применять национальную выборку городов и пространственную детализацию данных, была представлена в 2019 году через Межучрежденческую и экспертную группу по показателям достижения целей в области устойчивого развития. За отчетный период более 90 национальных статистических управлений прошли обучение по вопросам внедрения и применения подхода, основанного на концепции национальной выборки городов, и других инновационных методологий сбора пространственных и непространственных данных о городах.

14. ООН-Хабитат тесно сотрудничает с различными учреждениями системы Организации Объединенных Наций, включая Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Объединенную программу Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Всемирную продовольственную программу, Международную организацию по миграции и региональные комиссии, стремясь улучшить координацию подготовки статистики населенных пунктов. Так, с 2019 года ООН-Хабитат тесно сотрудничает с ЮНЭЙДС и Международной ассоциацией лиц, ухаживающих за больными СПИДом, для отслеживания выполнения обязательств, принятых в рамках инициативы по ускорению мер по

прекращению эпидемии ВИЧ/СПИДа в городах (Fast-Track Cities), которая представляет собой стартовавшее в 2014 году глобальное партнерство между городами и муниципалитетами по всему миру и четырьмя основными партнерами (Международная ассоциация лиц, ухаживающих за больными СПИДом, ЮНЭЙДС, ООН-Хабитат и власти Парижа). Начиная с 2018 года совместными усилиями ежегодно организуются различные конференции, участники которых делятся обоснованными данными для отслеживания прогресса по целому ряду городов и документирования сделанных выводов и возникших проблем. Эти конференции служат международным форумом, позволяющим собрать представителей более чем 250 городов, которые принимают ускоренные меры по борьбе с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и вирусным гепатитом — тремя заболеваниями, которые выделены в качестве первоочередных проблем в плане здравоохранения в городах в Новой программе развития городов и декларации, озаглавленной «Ускоренными темпами к активизации борьбы с ВИЧ и прекращению эпидемии СПИДа к 2030 году» (резолюция 70/266 Генеральной Ассамблеи).

IV. Глобальные и региональные семинары, связанные с деятельностью по наращиванию потенциала

15. ООН-Хабитат сотрудничает с различными заинтересованными сторонами и партнерами для ускорения оказания государствам-членам поддержки в создании систем мониторинга достижения ЦУР, связанных с развитием городов, и осуществлении Новой программы развития городов. Эти усилия позволили улучшить сбор данных и тем самым внесли вклад в выработку политики и создание доказательной базы для принятия направленных на преобразования мер. Последняя направленная на укрепление потенциала программа, касающаяся показателей городского развития, в настоящее время имеет все необходимые инструменты и данные, почерпнутые из глобальной структуры мониторинга статистики населенных пунктов, механизма мониторинга Новой программы развития городов, технической записки о рабочем определении понятия «город», методологии, основанной на национальной выборке городов, руководства по созданию центров городских наблюдений и девяти учебных модулей по показателям, касающимся ЦУР 11. Эти инструменты использовались в качестве учебных материалов на различных региональных семинарах, направленных на укрепление потенциала в области сбора, анализа и использования показателей, связанных с населенными пунктами.

16. С 2018 года было организовано 18 семинаров по развитию потенциала, посвященных совершенствованию методов осуществления на местном и национальном уровнях международных рекомендаций, связанных со статистикой населенных пунктов, и в этих семинарах приняли участие свыше 1000 человек из более чем 80 стран. В частности, были проведены региональный семинар по показателям статистики населенных пунктов для стран Азиатско-Тихоокеанского региона, организованный в сотрудничестве с Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана в марте 2018 года; региональный семинар для арабских государств, организованный совместно с Экономической и социальной комиссией для Западной Азии в июле 2018 года; международный семинар по статистике населенных пунктов, проведенный в Куала-Лумпуре в феврале 2018 года в рамках девятой сессии Всемирного форума по вопросам городов; и семь субрегиональных семинаров по согласованию определений понятия «город» и методам расчета касающихся ЦУР 11 показателей, которые были проведены в 2019 и 2020 годах в партнерстве с региональными комиссиями в Африке, арабских государствах, Азии и регионе Латинской Америки и Карибского бассейна и в которых приняли участие 250 человек из 85 стран.

17. Техническую помощь со стороны ООН-Хабитат и многих других партнеров получили в том или ином объеме многие города и страны, в том числе Бахрейн, Ботсвана, Вьетнам, Египет, Индия, Камерун, Кения, Колумбия, Кувейт, Мексика, Объединенная Республика Танзания, Республика Корея, Руанда, Саудовская Аравия, Сенегал, Тунис, Турция, Уганда, Эквадор и Эфиопия. Глобальная база данных по показателям городского развития, в которую сегодня данные представляют более 320 активно работающих местных и национальных центров городских наблюдений, является обширным хранилищем данных о городах, которые охватывают многочисленные территориальные уровни и могут дополняться тематическими данными из других источников, в том числе данными, имеющимися у подразделений системы Организации Объединенных Наций.

18. Вышеупомянутые инициативы по оказанию технической помощи осуществляются ООН-Хабитат и ее партнерами в рамках их постоянных усилий по обеспечению стабильного доступа к достоверным данным и информации о городах для целей мониторинга осуществления глобальных программ. Так, система показателей Новой программы развития городов и единая глобальная система мониторинга развития городов были разработаны в сотрудничестве с глобальными партнерами и согласованы между собой, чтобы обеспечивать представление отчетности по всем программам, на различных уровнях и при минимальном дублировании. Новая программа, касающаяся показателей городского развития¹¹, опирается на пространственные, непространственные и качественные показатели из всех согласованных систем, которые являются ключевыми инструментами для изучения городских образований на самых низких уровнях и разработки политики, стратегий, мер и программ, направленных на обеспечение устойчивого развития городов.

19. Систематически осуществляемые инициативы по наращиванию потенциала, направленные на укрепление программы, касающейся показателей городского развития, обеспечивают комплексную основу для мониторинга, оценки и анализа условий, тенденций и проблем в городах мира с помощью надлежащим образом детализированных данных (по гендеру, месту проживания, возрасту, образованию, уровню благосостояния и наличию инвалидности) и предоставляют адекватные инструменты для оценки реализации касающихся городов аспектов ЦУР и Новой программы развития городов таким образом, чтобы ни один человек и ни один населенный пункт не остались без внимания.

V. Глобальная система мониторинга развития городов

20. В рамках усилий по разработке согласованного подхода к представлению информации о ходе реализации Новой программы развития городов, достижения ЦУР и осуществления других глобальных, региональных, национальных и местных программ под руководством ООН-Хабитат была создана глобальная система мониторинга развития городов. Эта система является результатом сотрудничества между различными учреждениями Организации Объединенных Наций, региональными комиссиями, представителями городов и более чем 25 партнерами из числа учреждений, работающих с показателями городского развития. В ходе ее разработки проводились встречи экспертных групп и двусторонние обсуждения, в том числе для согласования принципов, лежащих в ее основе, и критериев отбора показателей для нее.

¹¹ URL: <https://data.unhabitat.org>.

21. Как показано на рисунке ниже, эта система охватывает пять ключевых областей городского развития (общество, экономика, окружающая среда, культура, управление и осуществление программ), а также четыре местные задачи, актуальные для городов (безопасность и мир, инклюзивность, жизнестойкость и устойчивость), что позволяет применять консолидированный подход к представлению информации об устойчивому развитию городов на всех уровнях. В ней намеренно используются общепризнанные критерии для отслеживания, с тем чтобы уменьшить дублирование с усилиями по подготовке данных, прилагаемыми на национальном и местном уровнях. Эта система обеспечивает процесс и набор показателей, которые города и местные органы управления могут использовать для оценки — количественной, согласно рейтингу или относительно других участников — своего прогресса в переходе к более устойчивой модели развития. Отобранные показатели позволяют отследить темпы преобразований в том или ином городе и получить краткую характеристику актуальной ситуации в нем в конкретный момент, с тем чтобы он мог отслеживать ход достижения ЦУР, реализации Новой программы развития городов и решения других местных задач и соответствие им.

Структура глобальной системы мониторинга развития городов



22. Система мониторинга развития городов предусматривает комплексное использование ряда инструментов и механизмов для отслеживания прогресса в деле достижения ЦУР 11 и других показателей, связанных с проблематикой городов, причем эти инструменты и механизмы соответствуют международным и национальным руководящим указаниям в отношении стратегий мониторинга положения в областях деятельности, связанной с проблематикой гендерного равенства, молодежи и прав человека на всех уровнях. Эта система включает, в частности, такие инструменты, как методология, основанная на национальной выборке городов, что позволяет измерять и оценивать показатели развития городов на основе очень репрезентативной выборки. ООН-Хабитат уже использует индекс процветания городов, который в настоящее время обновляется, с тем

чтобы использовать его в рамках глобальной системы мониторинга развития городов для отслеживания динамики развития городов на глобальном уровне, опираясь на набор ключевых показателей, предназначенных для измерения параметров инклюзивности, например таких, как гендерный баланс во внутренних структурах, структурах управления и в рамках процессов принятия решений и учет гендерной проблематики во всей деятельности национальных правительств и министерств, а также местных органов управления.

23. Глобальная система мониторинга развития городов является центральным элементом подхода, который ООН-Хабитат применяет в работе с данными и показателями для адаптации ЦУР к местным условиям, в частности при проведении добровольных обзоров на местном уровне и осуществлении флагманской инициативы, озаглавленной «Города в контексте целей в области устойчивого развития». Кроме того, глобальная система мониторинга развития городов переводится в цифровой формат благодаря сотрудничеству с «Глобальным альянсом исполнительных директоров» (Global CEO Alliance) в разработке системы ввода данных и индексации, которая позволит городам оценивать эффективность работы в области развития¹². Глобальная система мониторинга развития городов, предусматривающая набор основных показателей городского развития, должна быть простой в применении (не обременительной для городов), действенной (способной помогать городам отслеживать собственный прогресс в достижении ЦУР и выполнении обязательств, сформулированных в Новой программе развития городов, и служить для них источником информации при выработке местных мер) и согласованной (обеспечивающей сопоставимость данных).

24. Эта система была опробована в различных городах, которые проявили к ней интерес, и будет использоваться национальными группами, который готовят информацию об осуществлении Новой программы развития городов, местными органами управления, участвующими в проведении добровольных обзоров на местном уровне, городами в рамках флагманской программы ООН-Хабитат «Города в контексте целей в области устойчивого развития» и странами, заинтересованными в проведении надлежащего анализа данных по городам для их включения в общие страновые оценки. Для более глубокого тематического анализа наряду с ней можно использовать дополнительные наборы показателей, а также геопространственные показатели и показатели, связанные с отношением местного населения к тем или иным явлениям, для понимания различий, наблюдаемых на уровне городских районов и подрайонов. Применение этой унифицированной и стандартизированной платформы для мониторинга показателей развития городов и подготовки отчетности позволит странам и городам экономить время и ресурсы.

VI. Данные и отчетность на местном уровне: добровольные обзоры на местном уровне

25. С 2018 года добровольные обзоры на местном уровне все чаще рассматриваются как ключевой инструмент, с помощью которого местные и региональные органы управления могут отчитываться о своих стратегиях и успехах, связанных с ЦУР, и мобилизовать широкий круг местных участников в поддержку глобальных программ. Для поддержки и расширения масштабов проведения добровольных обзоров на местном уровне ООН-Хабитат: а) развивает отношения стратегического партнерства с ключевыми местными, национальными и международными учреждениями; б) оказывает техническую поддержку местным и

¹² URL: <https://unhabitat.org/global-ceo-alliance-and-un-habitat-aim-to-support-1000-cities-to-reach-the-sustainable-development>.

региональным органам управления; с) содействует разработке норм и укреплению потенциала; и d) ведет информационно-пропагандистскую деятельность и поддерживает межправительственные процессы на глобальном уровне. Особое внимание уделяется также использованию потенциала добровольных обзоров, проводимых на местном уровне, в качестве соединительного звена между отчетностью по Новой программе развития городов и отчетностью по ЦУР на местном уровне, а также между добровольными обзорами, проводимыми на местном и национальном уровнях.

26. Опираясь на тесное партнерство с городом Нью-Йорк — пионером движения добровольных обзоров на местном уровне — и основными ассоциациями местных и региональных органов управления, такими как Ассоциация породненных городов и местных органов управления, ООН-Хабитат создала обширную сеть партнеров из системы Организации Объединенных Наций и из числа учреждений, не входящих в нее, для продвижения добровольных обзоров, проводимых на местном уровне, в глобальном масштабе. К числу этих партнеров относятся Департамент по экономическим и социальным вопросам, региональные экономические комиссии, другие структуры Организации Объединенных Наций, канцелярии координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций и страновые группы Организации Объединенных Наций, а также сети местных и региональных органов управления, например сети, созданные Глобальной целевой группой местных и региональных органов власти. ООН-Хабитат оказывает техническую поддержку многим местным и региональным органам управления повсюду в мире. В 2019 году она сотрудничала с городами Нитерой и Рио-де-Жанейро (Бразилия) и Чимботе и Трухильо (Перу) — первыми городами Латинской Америки, где на экспериментальной основе были проведены добровольные обзоры на местном уровне. В 2020 году ООН-Хабитат оказала помощь городам Москва (Российская Федерация) и Флоренция (Италия), а недавно — муниципалитету Большой Амман (Иордания) и городу Бхопал (Индия) в подготовке данных по городам и обработке их добровольных обзоров на местном уровне. ООН-Хабитат тесно сотрудничает с городом Мадрид в глобальных усилиях по продвижению добровольных обзоров на местном уровне, в том числе путем содействия подготовке Мадридом добровольного обзора на местном уровне. Добровольные обзоры на местном уровне тесно связаны с применением согласованной глобальной системы мониторинга развития городов, которую ООН-Хабитат стремится полностью интегрировать в свою методологию проведения добровольных обзоров на местном уровне.

27. Нормативная работа ООН-Хабитат по содействию проведению добровольных обзоров на местном уровне направлена на предоставление местным и национальным партнерам самых современных знаний и руководящих указаний. На политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию 2020 года был представлен первый том руководства по проведению добровольных обзоров на местном уровне, который содержит сравнительный анализ уже проводимых на местном уровне добровольных обзоров (“Guidelines for voluntary local reviews: a comparative analysis of existing voluntary local reviews”), подготовленный в партнерстве с Ассоциацией породненных городов и местных органов управления¹³. В июле 2021 года был издан второй том этого руководства, в котором рассматривается связь между добровольными обзорами, проводимыми на местном уровне и на национальном уровне, и содержатся рекомендации по укреплению управления на нескольких уровнях для представления информации о ЦУР и их адаптации к местным условиям. Кроме того, в настоящее время ООН-Хабитат

¹³ URL: <https://unhabitat.org/guidance-for-voluntary-local-reviews-vol1-a-comparative-analysis-of-existing-vlrs>.

готовит дополнительное исследование по мегаполисам и добровольным обзорам на местном уровне, а также вскоре приступит к подготовке третьего тома руководства, посвященного данным, используя для этого глобальную систему мониторинга развития городов.

28. На региональном уровне ООН-Хабитат в 2020 году оказала поддержку Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана в разработке региональных руководящих принципов проведения добровольных обзоров на местном уровне, а в 2021 году также тесно сотрудничала с Экономической комиссией для Африки и организацией «Ассоциация породненных городов и местных органов управления» в разработке и совместной публикации региональных руководящих принципов проведения добровольных обзоров на местном уровне в Африке. Аналогичное сотрудничество продолжается с Европейской экономической комиссией, которой ООН-Хабитат оказывает поддержку в разработке региональных руководящих принципов проведения добровольных обзоров на местном уровне в Европе. ООН-Хабитат обладает уникальной способностью увязывать обзоры, проводимые на местном уровне, и местную динамику с глобальными информационно-пропагандистскими и межправительственными процессами, такими как политический форум высокого уровня по устойчивому развитию и Всемирный форум по вопросам городов.

VII. Пробелы в данных и другие проблемы в области отчетности, относящейся к статистике населенных пунктов

29. Несмотря на систематические усилия ООН-Хабитат и многих других заинтересованных сторон, работающих в сфере статистики населенных пунктов, объем технической помощи в этой области во всех странах, в частности помощи, оказываемой городам, остается ограниченным. В последние два года усилия ООН-Хабитат по расширению помощи, оказываемой городам и странам, еще более затруднила пандемия COVID-19, которая в основном затронула городские районы. Эта помощь приобретает все большее значение по мере того, как акцент в усилиях по укреплению потенциала смещается с начального представления общей информации о показателях к обучению на рабочем месте и непосредственной технической поддержке в подготовке данных.

30. Многие страны по-прежнему испытывают трудности с подготовкой данных на уровне городов и их дальнейшим использованием в качестве источника информации для национальных оценок, необходимость чего предусмотрена системой мониторинга хода достижения ЦУР, в которой города теперь являются единицей анализа. Утверждение Статистической комиссией степени урбанизации в качестве согласованного критерия для разграничения городов и сельских районов для статистических целей серьезно облегчает задачу активизации и согласования усилий по мониторингу хода достижения ЦУР 11 и других показателей развития городов, однако пока непонятно, как быстро страны смогут интегрировать этот критерий в свои статистические процессы. В 2020 и 2021 годах ООН-Хабитат и ее партнеры продолжали оказывать поддержку отдельным развивающимся странам в применении этого подхода для получения данных по отдельным показателям, документируя сделанные выводы и передовой опыт, чтобы расширять масштабы этой работы в 2022 году и в последующий период.

31. Будучи координационным центром деятельности, связанной с проблематикой городов, ООН-Хабитат обновила ряд инструментов мониторинга городов мира, использование которых способствует сбору данных по городам, имеющих непосредственное отношение к отслеживанию прогресса в деле достижения

ЦУР 11 и реализации Новой программы развития городов. Эти инструменты включают модели центров городских наблюдений, согласованные определения понятий «город», «городская территория» и «сельская территория», глобальную систему мониторинга развития городов, инструменты для наблюдения за Землей, программу, касающуюся показателей городского развития, и подход, основанный на концепции национальной выборки городов. В рамках подготовки к осуществлению функции поддержки глобального мониторинга хода достижения ЦУР, связанных с проблематикой городов, и осуществления Новой программы развития городов многие из этих инструментов были доработаны и модифицированы в сотрудничестве с другими учреждениями Организации Объединенных Наций. Однако процесс обновления целого ряда этих инструментов является дорогостоящим, и из-за финансовых трудностей ООН-Хабитат может удовлетворить лишь половину потребностей в технической поддержке, о которой просят города и национальные партнеры.

VIII. Руководства и инструменты в сфере мониторинга развития в городах

A. Определение понятия «город»

32. Наличие универсального определения понятия «город» для использования в качестве единицы анализа для целей мониторинга имеет решающее значение для преодоления трудностей, связанных с сопоставлением показателей развития городов. Кроме того, на уровне городов для целей глобального мониторинга и подготовки отчетности необходимо согласовать универсальные определения для разграничения городов и городских и сельских территорий. Чтобы обеспечить использование унифицированных и взаимно согласованных определений понятий «город» и «городская территория», были разработаны конкретные рекомендации в отношении определений и понятий, единиц измерения и единых стандартов, распространенные среди целого ряда стран.

33. Цель усилий по выработке согласованного определения понятия «город» состоит не в том, чтобы побудить страны изменить принятые в них определения городских территорий, а, скорее, в том, чтобы обеспечить осуществление глобального мониторинга и подготовку отчетности на более систематической основе. В результате глобальных консультаций и совещаний групп экспертов, организованных ООН-Хабитат и ее партнерами, среди государств-членов был достигнут консенсус в отношении применения степени урбанизации как действенной методологии разграничения городов и городских и сельских территорий для целей международных статистических сопоставлений — методологии, которая впоследствии была одобрена Статистической комиссией на ее пятьдесят первой сессии, проведенной в марте 2020 года¹⁴. На пятьдесят второй сессии Комиссии было представлено руководство по применению этой методологии¹⁵.

34. Подход и определение, основанные на концепции степени урбанизации, используют одновременно пороговые значения численности населения и плотности населения для классификации всей совокупности сельских и городских населенных пунктов на всей территории страны и охвата всей территории города, включая густонаселенные кварталы, расположенные на удалении от центрального муниципального образования. Применение критерия степени

¹⁴ URL: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-Item3j-Recommendation-E.pdf>.

¹⁵ URL: https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/documents/BG-4a-DEGURBA_Manual-E.pdf и <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-20-499>.

урбанизации осуществляется в два этапа. Сначала территория разбивается на квадраты площадью 1 км², которые сортируются по плотности населения, пространственной сопредельности и численности населения. После этого территориальные единицы классифицируются как города и городские или сельские территории исходя из того, в каком типе квадратах проживает большинство их населения.

В. Разграничение трущоб и не трущоб

35. Разграничение трущоб и не трущоб в пределах переписных участков остается одной из приоритетных задач для статистики населенных пунктов, поскольку значительная часть городского населения в развивающихся странах по-прежнему проживает в неблагополучных кварталах, включая трущобы, неформальные поселения и районы с неудовлетворительными жилищными условиями, и сталкивается с целым рядом проблем, начиная с незащищенности имущественных прав и стихийного характера жилищ и заканчивая загрязнением окружающей среды, экологическими рисками и социальной изоляцией. Несмотря на значительное увеличение объема генерируемых пространственных данных, подробных данных о бедных кварталах по-прежнему мало, а если такие данные есть, то они часто являются устаревшими. Без актуальной информации о географических характеристиках (местоположении и площади) неблагополучных кварталов и конкретных социальных условиях и физической среде, в которых проживают обитатели бедных городских кварталов, невозможно оценить воздействие принимаемых мер на здоровье и социальное положение этого населения.

36. После того как Статистическая комиссия одобрила предложение о создании группы экспертов для разработки руководства по классификации счетных участков в разбивке на трущобы и не трущобы, была завершена работа по уточнению определений районов трущоб¹⁶, и благодаря тесному партнерству с университетами и исследовательскими институтами, занимающимися разработкой технологий наблюдения за Землей, в ряде стран, в том числе в Гане, Кении и Нигерии, начался инновационный анализ спутниковых снимков с использованием цифровых технологий, который впоследствии был подкреплен методами наземной выверки и наблюдения на местах, применявшимися при ведущей роли граждан. Была также оказана поддержка в активизации информационно-пропагандистской работы с целью обеспечить картографирование трущоб с использованием данных переписей на уровне счетных участков, а также применение национальными статистическими управлениями определения трущоб в ходе текущего цикла переписей населения и жилищного фонда 2020 года путем маркировки всех счетных участков как «трущоба», «не трущоба» или «сельская территория».

37. Для обеспечения устойчивости в условиях дефицита ресурсов ООН-Хабитат совместно с партнерами создала сеть Комплексной системы картографирования неблагополучных районов (IDEAMAPS), которая использует данные, полученные от граждан, данные наблюдения за Землей, данные переписей населения и обследований и другие данные для составления общей динамической и точной карты неблагополучных городских кварталов в городах. В долгосрочной перспективе эта инициатива позволит генерировать надлежащие данные о трущобах и не трущобах, а также — учитывая, что неблагополучные кварталы неоднородны, — более регулярно получать на основе этих данных более широкое представление о качестве пространств, местоположении и основных

¹⁶ URL: <https://gh.bmj.com/content/4/2/e001267>.

характеристиках неблагополучных кварталов. Ключевые принципы, на которых строится этот подход, включают согласование определений и оперирование общими терминами, охват данных картирования, производимого с привлечением местного населения, и других данных по домохозяйствам, оцифровку местных спутниковых изображений и расширение границ машинного обучения/моделирования с применением искусственного интеллекта для разграничения трущоб и не трущоб в качестве устойчивой модели для производства данных в будущем.

38. Данные из первых стран, где этот подход применяется на экспериментальной основе, будут представлены местным органам управления для разработки политики и составления бюджета, и цель при этом будет состоять в том, чтобы сделать города более справедливыми, здоровыми и процветающими и не оставить без внимания ни один район. При увеличении финансирования этой хорошо зарекомендовавшей себя концепции к 2023 году планируется расширить масштабы анализа и создания общих динамических и точных карт неблагополучных городских кварталов для более чем 1000 городов в 100 странах.

C. Национальная выборка городов

39. Без стандартизированного метода измерения и четких методов агрегирования страны испытывают серьезные трудности с определением на основе заранее определенных критериев набора городов, соответствующего их территории, географии и истории¹⁷, для целей представления отчетности на национальном уровне. Проблема агрегирования на национальном уровне затруднит, а то и делает невозможным представление на региональном и глобальном уровнях данных по городам и городским территориям, полученных на местном уровне. ООН-Хабитат и другие партнеры признают эту проблему и откликнулись на просьбы правительств о разработке методологии (национальной выборки городов), которая обеспечит формирование репрезентативной выборки городов, с тем чтобы использовать ее для целей представления отчетности на национальном уровне.

D. Комплекс инструментов наблюдения за Землей для устойчивого развития городов и населенных пунктов

40. В последние десять лет использование данных наблюдения за Землей и методов геопространственного анализа стало неотъемлемой частью мониторинга развития городов и процессов принятия обоснованных решений. Использование этих источников данных глубоко интегрировано в системы показателей таких глобальных программ, как цели в области развития, Новая программа развития городов, глобальная система мониторинга развития городов и Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий, и показатели, требующие использования таких технологий, все чаще включаются в мониторинг на национальном уровне и на уровне конкретных городов. Учитывая потребности, связанные с мониторингом достижения цели 11 — а именно то обстоятельство, что отслеживание по меньшей мере трех связанных с ней показателей более чем на 70 процентов состоит из использования данных наблюдения за Землей и геопространственного анализа, — развитие потенциала в странах и городах и

¹⁷ Представление отчетности по небольшому числу городов, которые могут отличаться друг от друга, не дает статистического представления о стране, и данные невозможно агрегировать на уровне городов страны, не имея четкого метода агрегирования.

обеспечение доступности соответствующих ресурсов и инструментов является одной из приоритетных задач ООН-Хабитат с 2015 года.

41. В 2020 году ООН-Хабитат, Группа наблюдения за Землей и инициатива «Наблюдение за Землей для достижения целей в области устойчивого развития» объединили усилия и приступили к разработке набора инструментов наблюдения за Землей в интересах устойчивого развития городов и населенных пунктов, который был официально представлен в феврале 2021 года¹⁸. При его разработке материалы представили более 40 организаций, в том числе национальные статистические органы, городские власти, космические агентства, научные круги, исследовательские институты, частный сектор и независимые структуры, генерирующие данные наблюдения за Землей. Он включает ресурсы: данные, инструменты, сценарии использования и учебные материалы, — связанные с аспектами ЦУР 11, касающимися жилья, открытых пространств, общественного транспорта и пространственного развития урбанизации.

42. Эти ресурсы постоянно обновляются, а руководящий комитет продолжает содействовать работе, связанной с четырьмя приоритетными задачами этого набора инструментов: воздействие, повышение уровня осведомленности, систематическое перенятие передового опыта на разных уровнях и содействие добросовестности при предоставлении и использовании данных. Этот набор инструментов обеспечивает государствам-членам, городским властям и широкой общественности доступ к информации и ресурсам, собранным в одном месте, чтобы помочь им понять, как наблюдение за Землей и геопространственная информация могут способствовать мониторингу достижения ЦУР 11, а также какие данные и инструменты они могут использовать в своих усилиях по мониторингу.

Е. Центры городских наблюдений

43. ООН-Хабитат продолжала содействовать становлению центров городских наблюдений в целях сбора и использования местных данных для принятия обоснованных решений, обеспечивая укрепление потенциала и оказывая прямую техническую поддержку в их создании, в том числе в определении потребностей в ресурсах, создании систем данных, определении приоритетности показателей и их согласовании с глобальными системами показателей. Это включало проведение в 2020–2021 годах оценки с целью проверить уровень функциональности во всех отобранных центрах наблюдения — в общей сложности 321 центр — и выработать адресные меры поддержки для решения проблем, с которыми они сталкиваются. Основные упомянутые проблемы — это нехватка финансовых ресурсов для поддержания работы этих центров и нехватка технического потенциала/специалистов для получения и использования данных о городах.

44. Пандемия COVID-19 показала, что если местные центры городских наблюдений функционируют в полную силу и имеют достаточно ресурсов, надежные системы подготовки данных и прочные связи с процессами принятия решений на местном уровне, то, готовя достоверную, своевременную и актуальную информацию, они играют ключевую роль в выработке мер реагирования на кризисы в области здравоохранения. ООН-Хабитат уже прилагает необходимые усилия, чтобы помочь существующим центрам городских наблюдений улучшить работу и повысить эффективность подготовки данных, необходимых для принятия решений и оценки воздействия политики и мер на ситуацию на местном уровне.

¹⁸ URL: <https://eotoolkit.unhabitat.org/>.

45. Нехватка достоверных данных о городах негативно сказывается на разработке обоснованной политики и программ, учитывающих динамику развития городов и связанные с ней проблемы. По мере того как в странах усиливается децентрализация и принятие решений делегируется на местный уровень, возникает необходимость в укреплении местных механизмов мониторинга, таких как центры городских наблюдений, которые могут способствовать отслеживанию прогресса, выявлению проблемных областей за счет использования новых подходов и методов и выработке политики на основе фактических данных.

46. Местным органам власти необходимо периодически оценивать уровень собственного развития и иметь в своем распоряжении точные инструменты для оценки результатов проводимой политики и отдачи от осуществления конкретных планов и мер. При наличии хорошо работающих и обеспеченных ресурсами центров городских наблюдений органы власти могут готовить, собирать и анализировать данные по набору показателей, адаптированных к местным условиям, для мониторинга работы над местными или национальными приоритетными задачами; создавать постоянные механизмы мониторинга достижения ЦУР и показателей городского развития; способствовать использованию данных о городах при планировании и разработке политики на местном и национальном уровнях; распространять информацию для усиления подотчетности и повышения степени транспарентности; и содействовать закреплению принципа местной ответственности за функционирование систем показателей городского развития и формированию культуры мониторинга и оценки.

IX. Выводы и рекомендации

47. Мониторинг достижения целей в области устойчивого развития, связанных с городами, и представление соответствующей отчетности по-прежнему требуют решения ряда сложных задач: начиная с необходимости применения общих терминов, относящихся к тематике городов, использования подхода, основанного на концепции национальной выборки городов, и обеспечения надлежащего картирования бедных городских кварталов, с тем чтобы ни одно пространство не осталось без внимания, и заканчивая необходимостью удовлетворения огромных потребностей в укреплении потенциала. Многие партнеры из числа структур, входящих в системы национальной статистики, знают об этих проблемах, и в последние четыре года ООН-Хабитат и ее партнеры оказывали им прямую поддержку. Благодаря этим усилиям ООН-Хабитат зафиксировала увеличение объема отчетности по статистике населенных пунктов, представляемой государствами-членами. Однако достигнутые успехи были отчасти сведены на нет из-за пандемии COVID-19, которая негативно сказалась на городах, которые являются основным уровнем и единицей в усилиях по сбору, анализу и мониторингу данных.

48. Глобальная система мониторинга развития городов была задумана как гибкая основа для разработки, реализации и мониторинга городских стратегий и практических мер по содействию устойчивому развитию в интересах повышения уровня благосостояния в городах и может использоваться для отслеживания хода достижения ЦУР и решения многих других задач, связанных с городами, поскольку в ней сведены воедино структура ЦУР и предусмотренные в них показатели, касающиеся проблематики городов, Новая программа развития городов и целый ряд других тематических механизмов, связанных с городской проблематикой, и она служит единой платформой, позволяющей одновременно охватить экологические, социальные, культурные, управленческие и экономические компоненты устойчивого развития городов, а также различные актуальные для городов задачи, такие как обеспечение инклюзивности, жизнестойкости и

безопасности. В то же время эта система была разработана с учетом итогов многих недавно проведенных и/или завершенных добровольных обзоров на местном уровне, что делает ее наиболее подходящим источником информации для разработки и подготовки добровольных обзоров на местном уровне в будущем.

Х. Меры, которые следует принять Статистической комиссии

49. Комиссии предлагается:

а) принять к сведению достижения и утвердить работу в области статистики населенных пунктов, запланированную к проведению ООН-Хабитат в следующие четыре года, в том числе уже осуществляемую работу, о которой говорится в настоящем докладе и которая связана с укреплением регионального потенциала, глобальной системой мониторинга развития городов, механизмом Новой программы развития городов, подходом, основанным на концепции национальной выборки городов, центрами городских наблюдений, пространственным анализом и разграничением трущоб и не трущоб;

б) принять к сведению прогресс во введении в употребление универсального определения понятий «город»/«городская территория» и осуществлении плана развития потенциала, который был одобрен ранее, в 2020 году;

в) одобрить глобальную систему мониторинга развития городов и ее дальнейшее внедрение в рамках согласованной глобальной общесистемной стратегии Организации Объединенных Наций, касающейся городов.