



КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Защита городских центров от террористических нападений

РУКОВОДСТВО ПО ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКЕ

Специализированный модуль

Глобальная программа по противодействию террористическим угрозам
в отношении уязвимых целей

Осуществляется в партнерстве с:



UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL
COUNTER-TERRORISM COMMITTEE
EXECUTIVE DIRECTORATE (CTED)



UNAOC
United Nations Alliance of Civilizations



unieri
United Nations
International Crime and Justice
Research Institute



КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Защита городских центров от террористических нападений

РУКОВОДСТВО ПО ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКЕ

Специализированный модуль

**Глобальная программа по противодействию террористическим
угрозам в отношении уязвимых целей**

Осуществляется в партнерстве с:



UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL
COUNTER-TERRORISM COMMITTEE
EXECUTIVE DIRECTORATE (CTED)



UNAOC
United Nations Alliance of Civilizations



unicri
United Nations
Interregional Crime and Justice
Research Institute

Содержание

Предисловие	v
Указатель вставок	vii
Указатель конкретных примеров	vii
Указатель программных документов	viii
1. Террористическая угроза в отношении городских центров ..	1
2. Уязвимость городских центров для террористических актов	4
3. Снижение риска и реагирование: роли заинтересованных сторон и передовая практика	9
3.1 Государства-члены	10
3.1.1 Директивные органы (национальный уровень)	13
3.1.2 Муниципальные органы власти	17
3.1.3 Охрана правопорядка в городских районах	40
3.2 Неправительственные субъекты	53
3.2.1 Городские жители	53
3.2.2 Операторы уязвимых городских объектов	54
3.2.3 Организации частного сектора (за исключением операторов объектов)	58
3.2.4 Организации гражданского общества (ОГО)	59
Справочные материалы	60



Предисловие

Настоящий документ был разработан в рамках Глобальной программы Контртеррористического управления (КТУ ООН) по противодействию террористическим угрозам в отношении уязвимых целей¹ в качестве руководства по защите городских центров от террористических актов. Он задуман как отдельный модуль, дополняющий «Сборник передовых методов по защите критически важных объектов инфраструктуры от террористических атак» (*Compendium of Good Practices on the Protection of Critical Infrastructure Against Terrorist Attacks*)².

В настоящем модуле после обзора основных связанных с терроризмом угроз и факторов уязвимости, актуальных для городских центров, рассматривается конкретная роль, которую отдельные заинтересованные стороны могут и должны играть в сложной и часто нестабильной обстановке в плане безопасности, действуя в концептуальных рамках подхода, предусматривающего управление рисками и регулирование кризисов. Каждая часть содержит подборку конкретных примеров, наглядно демонстрирующих, как ключевые принципы, связанные с вопросами безопасности, включая рекомендации, одобренные на международном уровне, используются на практике правительствами, субъектами частного сектора, операторами уязвимых городских объектов и организациями гражданского общества. В модуле также обобщается содержание нескольких программных документов (например, руководств, справочников и сборников), в которых содержатся директивы в отношении продуманных стратегий и оперативных параметров, помогающих уменьшить степень уязвимости городских центров и повысить их устойчивость.

Приведенные в этом модуле аналитические рамки, конкретные примеры, программные документы и материалы являются результатом интенсивных камеральных исследований, официального запроса на представление материалов, направленного всем 193 государствам – членам Организации Объединенных Наций, обсуждений с отдельными экспертами, представителями международных организаций и партнерами по проектам, а также материалов, представленных Рабочей группой по возникающим угрозам и защите критически важной инфраструктуры Глобального договора по координации контртеррористической деятельности³. Важные выводы были сделаны по итогам совещания Группы экспертов,

1 Эта программа осуществляется в партнерстве с Исполнительным директором Контртеррористического комитета (ИДКТК), Альянсом цивилизаций Организации Объединенных Наций и Межрегиональным научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ). Она осуществляется в тесном взаимодействии с другими соответствующими организациями, включая Интерпол. URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ru/vulnerable-targets>.

2 Сборник был разработан в 2018 году в рамках Рабочей группы по защите критически важной инфраструктуры, в том числе уязвимых объектов, Интернета и безопасности туризма, при Целевой группе по осуществлению контртеррористических мероприятий (ЦГОКМ). В 2019 году ЦГОКМ вошла в структуры Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности. В рамках этой новой структуры рабочие группы ЦГОКМ по защите критически важной инфраструктуры, в том числе уязвимых объектов, Интернета и безопасности туризма, и по предупреждению нападений с применением оружия массового уничтожения и принятию ответных мер были объединены в Рабочую группу по возникающим угрозам и защите критически важной инфраструктуры.

3 URL: <https://www.un.org/counterterrorism/global-ct-compact>.

которое было проведено КТУ ООН 14 и 15 июня 2021 года в виртуальном формате совместно с партнерами и в котором приняли участие более 250 экспертов, представляющих государства-члены, международные и региональные организации, группы гражданского общества, частный сектор и научные круги. Кроме того, в этом процессе были использованы материалы, представленные Советником по гендерным вопросам КТУ ООН и специальным консультантом по правам человека КТУ ООН/Сектора специальных проектов и инноваций⁴.

4 Составители данного модуля стремились учесть вопросы, касающиеся гендерного равенства, при рассмотрении различных тем. В нем, в частности, подчеркивается необходимость совместного решения особых проблем в области безопасности в городских центрах, с которыми сталкиваются женщины, создания безопасной городской среды для женщин и девочек, анализа гендерного неравенства, положения женщин и гендерной дискриминации в городе, устранения гендерных предрассудков, связанных с использованием технологий в городском пространстве, и включения соображений, учитывающих гендерные аспекты, в планы городского развития. Этот перечень не является исчерпывающим, и на этапах от планирования до осуществления и оценки всех мер, указанных в данном модуле, необходимо учитывать контекстуальные соображения, касающиеся гендерного равенства.



Указатель вставок

Вставка 1.	Современные тенденции в области урбанизации и роль городов	2
Вставка 2.	Использование террористами дорожных заторов в городах: пример Кабула (Афганистан)	6
Вставка 3.	Безопасность в городах и система Организации Объединенных Наций	7
Вставка 4.	Защита мест общественного пользования от терроризма: инициативы Европейского союза	11
Вставка 5.	Городской терроризм: работа Конгресса местных и региональных властей — Совет Европы	18
Вставка 6.	Использование мер по восстановлению после чрезвычайных ситуаций, связанных с климатом и здравоохранением, для повышения безопасности городов	21
Вставка 7.	Модели организации правоохранительной деятельности и их влияние на охрану общественного порядка в городах	39



Указатель конкретных примеров

Конкретный пример 1.	Инициатива по обеспечению безопасности городских районов — Соединенные Штаты Америки	14
Конкретный пример 2.	Национальная обсерватория городской политики — Франция	14
Конкретный пример 3.	Планирование мер в области обеспечения безопасности и эстетическая составляющая — Кардифф, Соединенное Королевство	22
Конкретный пример 4.	Превращение антитеррористических барьеров в произведения искусства — Милан и Палермо, Италия	22
Конкретный пример 5.	Программы работы с населением в городах — Льеж и Брюссель, Бельгия	25
Конкретный пример 6.	Совершенствование деятельности сотрудников служб экстренного реагирования: проект SALOC — Португалия	34
Конкретный пример 7.	Центр городского надзора Ниццы — Франция	35
Конкретный пример 8.	«Алерт эвенман» — Франция	36
Конкретный пример 9.	Инициативы по охране правопорядка — Париж, Франция	41
Конкретный пример 10.	Связи между органами власти разных уровней: центры обработки информации в Соединенных Штатах	42
Конкретный пример 11.	Связи между правоохранительными органами и частным сектором: программа SHIELD	43
Конкретный пример 12.	Проект «Серватор» — полиция лондонского Сити, Соединенное Королевство	44

Конкретный пример 13.	Модели охраны общественного порядка в городах: Япония и Чили	45
Конкретный пример 14.	Муниципальная полиция Лиссабона – Португалия	50
Конкретный пример 15.	Представители разных культур в местных органах полиции: Эмилия-Романья и Дирборн	51
Конкретный пример 16.	Руководство службы столичной полиции Лондона по «серым зонам» – Соединенное Королевство	52
Конкретный пример 17.	Инициатива SGSecure и роль городских жителей – Сингапур	53
Конкретный пример 18.	Программы сертификации по вопросам учета аспектов безопасности на этапе проектирования	55

Указатель программных документов

Программный документ 1.	Индекс безопасности городов – Аналитический центр группы «Экономист»	12
Программный документ 2.	Обеспечение безопасности городов мира: передовая практика, инновации и перспективы на будущее – инициатива «Города мира» (Global Cities Initiative), 2017 год	15
Программный документ 3.	Передовая практика в области защиты мест общественного пользования – рабочий документ для персонала Европейской комиссии	16
Программный документ 4.	Европейская хартия местного самоуправления – Совет Европы, 1985 год	16
Программный документ 5.	Общесистемные руководящие принципы Организации Объединенных Наций по повышению безопасности в городах и населенных пунктах – Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), 2012 год	19
Программный документ 6.	100 перспективных практических методов обеспечения безопасности в городах: сопоставление практических методов обеспечения безопасности в городах – Глобальная сеть по повышению безопасности в городах, 2014 год	19
Программный документ 7.	Предупреждение преступности посредством обустройства окружающего пространства: руководство для Квинсленда – органы управления Квинсленда, Австралия, 2007 год	23
Программный документ 8.	За пределами бетонных заграждений: инновационные объекты уличного благоустройства и безопасность в местах общественного пользования – Глобальная сеть районов культурной значимости, 2018 год	23

Программный документ 9. Использование цифровых технологий для защиты мест общественного пользования – Европейская комиссия	28
Программный документ 10. Расширение возможностей муниципальных органов власти по оценке доступных решений в области безопасности с помощью рамок оценки технологий – проект PRoTECT	29
Программный документ 11. Рекомендации по ответственному использованию контртеррористических технологий (TACTICS) – Европейская комиссия	30
Программный документ 12. Адаптивные города: подготовка к четвертой промышленной революции – Всемирный экономический форум	30
Программный документ 13. Заключение Комиссара по информации: использование технологии распознавания лиц в местах общественного пользования в режиме реального времени – Управление Комиссара по информации, Соединенное Королевство, 2021 год	32
Программный документ 14. Как повысить жизнестойкость городов: пособие для руководителей местных органов власти, Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий, (УСРБ ООН), 2017 год	36
Программный документ 15. Карта показателей устойчивости городов к бедствиям – Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий (УСРБ ООН), 2017 год	37
Программный документ 16. Реагирование на террористический акт: набор инструментов для сильных городов – Сеть сильных городов, 2020 год	38
Программный документ 17. Руководство «Введение в практику полицейской деятельности в условиях города» – Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат)	48
Программный документ 18. Оценка связанных с терроризмом рисков в местах общественного пользования для специалистов-практиков – Европейская комиссия, 2020 год	56
Программный документ 19. Инструмент оценки уязвимости и пособие по оценке уязвимости – Европейская комиссия	57
Программный документ 20. Руководство по внедрению систем безопасности в местах общественного пользования – Брюссельский столичный регион, 2019 год	58



Террористическая угроза в отношении городских центров



В 2021 году в ходе седьмого обзора Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея призвала государства-члены «активизировать усилия по укреплению безопасности и защиты особо уязвимых целей, включая (...) городские центры (...), а также повышению выносимости к террористическим нападениям, в частности в области гражданской защиты»⁵.

Городские центры — это населенные пункты с высокой плотностью населения.

Как правило, они включают деловые и жилые районы, связанные между собой различными инфраструктурными сетями, в частности транспортными⁶. Городской центр может представлять собой крупную агломерацию, разделенную на различные муниципальные образования. Когда соседние муниципальные образования находятся под одной административной юрисдикцией, они могут образовывать метрополитенский район.

⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи 75/291, п. 71.

⁶ К двум разным типам городских пространств относятся так называемые «мегаполисы» (территории, на которых, как правило, проживает более 10 миллионов человек) и «мегалополисы» (несколько городов, сросшихся в единый взаимосвязанный городской район) (UN-HABITAT 2007, р. 334–335).



Вставка 1.

Современные тенденции в области урбанизации и роль городов

Сегодня в городах живет больше людей, чем когда бы то ни было. Если в 2005 году единственным городом с населением более 20 миллионов человек был Токио, то в 2020 году насчитывалось девять городов, численность населения которых превышала эту отметку. По текущим оценкам, к 2030 году таких городов будет уже 14. Хотя процесс урбанизации заметно набирает обороты, он идет хаотично и неравномерно. Он затрагивает преимущественно развивающиеся страны, где расположены 25 из 30 крупнейших городов мира.

В городских центрах имеется ряд уязвимых объектов (включая как слабозащищенные цели, так и объекты критически важной инфраструктуры), которые часто располагаются на близком расстоянии друг от друга. Городской ландшафт включает множество пространств, которые могут стать мишенью террористов. В зависимости от размера и формы города, социального состава его населения, его географических и исторических особенностей, а также уровня экономического развития, к городским целям могут относиться парки, прогулочные зоны, набережные, торговые районы, пешеходные зоны, рынки, музеи, концертные залы, гостиницы, финансовые районы, места отправления культа и т. д. Для районов с плотной застройкой, оживленных пешеходных, торговых и туристических зон, а также загруженных объектов транспортной инфраструктуры характерны высокая интенсивность движения и скученность людей, и они часто являются легкой мишенью для террористов, стремящихся нанести максимальный ущерб. Кроме того, крупные миграционные потоки, с которыми в последние годы столкнулись многие города, и, как следствие, высокая нагрузка на жилой фонд приводят к усилению социальной напряженности в городских центрах. В результате возрастает риск того, что террористы и насильственные экстремисты будут манипулировать маргинализированными сообществами и распространять среди них радикальные идеи или усиливать ксенофобские настроения, направленные против таких сообществ, среди местного населения, что

может способствовать более одобрительному отношению к таким нападениям.

Крупные города могут становиться мишенью для нападений, поскольку в них сосредоточена политическая и экономическая мощь страны. В представлении террористов особый интерес может представлять нанесение удара по центру городского района, в частности если этот район и расположенные в нем памятники и здания имеют культовое или символическое значение.

Особенность террористических актов, совершаемых в многолюдных городских пространствах, заключается в том, что они часто имеют непропорционально тяжелые последствия. Хотя нападение может быть ограничено в пространстве одной точкой, оно с большой вероятностью произведет «лавинообразный эффект» из-за уязвимости и взаимосвязанности элементов инфраструктуры, составляющих «кровеносную систему» городов. Таким образом, из-за плотности населения и сложного характера городской среды физическое, психологическое и стратегическое воздействие террористических актов может значительно усиливаться. К более долгосрочным последствиям относятся снижение доходов в результате прекращения деятельности предприятий в пострадавших районах, нанесение значительного ущерба туристической отрасли и распространение жилых комплексов закрытого типа.

Хотя внимание мировых средств массовой информации в основном сосредоточено

на нападениях, совершаемых в городах Западного полушария, от терактов страдают также городские центры Африки, Азии и Ближнего Востока⁷. Более того, теракты, совершаемые в городских районах, приводят к особенно тяжким последствиям для городов, расположенных в развивающихся странах и зонах конфликтов, поскольку там потери, вызванные разрушениями и нанесенным ущербом, часто не компенсируются частными страховыми компаниями, а государственные учреждения не в состоянии решить задачу очистки территории, возобновления обслуживания и оказания поддержки предприятиям и помощи пострадавшим.

В этом контексте в последние десять лет террористическая угроза для городских районов развивалась в основном в двух направлениях. Во-первых, волны террористической активности, которые в прошлом затрагивали преимущественно столичные города⁸, теперь все чаще обрушиваются и на города средних размеров⁹. Во-вторых, хотя раньше в большинстве случаев теракты были направлены против знаковых коммерческих объектов или

правительственных учреждений и были частью крупномасштабных и тщательно спланированных операций¹⁰, в последние годы эта тенденция, по-видимому, изменилась — по крайней мере, частично. Усиление мер безопасности в значимых зданиях — часто в соответствии с новыми, более жесткими нормативными требованиями в отношении защиты критически важной инфраструктуры — могло стать одной из причин того, что террористическая активность переместилась на улицы, где гуляют и ходят за покупками обычные люди и туристы. Все чаще террористические акты совершаются спонтанно или с минимальной подготовкой. Они совершаются против случайных групп людей в оживленных местах в городах под влиянием террористической пропаганды в Интернете, призывающей сочувствующих наносить удары в любом месте и с использованием любого доступного им элементарного оружия. В последние годы теракты в городах включают преднамеренные наезды транспортных средств на толпу¹¹ и нападения с ножом¹².

7 Так, в результате нападения террориста-смертника в Лахоре (Пакистан) в июле 2017 года погибло 25 человек. Террористический акт, совершенный в январе в ночном клубе Стамбула (Турция), унес жизни по меньшей мере 30 человек. В Нигерии организация «Боко харам» совершала нападения в таких городах, как Майдугури, столице штата Борно.

8 Например, продолжавшиеся на протяжении десяти лет взрывы в Лондоне, которые организовывала Ирландская республиканская армия (ИРА), и нападения в Мадриде, которые совершала организация «Эускади та аскадасуна» (ЭТА).

9 Примерами тому стали недавние террористические акты в Барселоне, Испания (2017 год), Галле и прилегающих районах, Германия (2019 год), а также в Ницце (2016 год) и Страсбурге (2018 год), Франция.

10 Например, террористические акты в Оклахома-Сити (Соединенные Штаты), а также в посольствах Соединенных Штатов в Найроби (Кения) и Дар-эс-Саламе (Танзания).

11 Так, в последние годы волна смертоносных нападений с использованием автомобилей прокатилась по различным европейским городам, включая Ниццу, Стокгольм, Барселону и Берлин. По оценкам, в 2016 году наибольшее число жертв террористических актов в Западном полушарии пришлось на нападения с использованием автотранспорта, в результате которых погиб 601 человек (GCDN 2018, p. 6).

12 Террористические нападения с ножом происходили, в частности, в Соединенном Королевстве на Лондонском мосту, а также в Марселе и Вильжюифе (Франция).



Уязвимость городских центров для террористических актов

Поскольку некоторые уязвимые объекты, такие как туристические достопримечательности, расположены в городской среде, они могут быть более подвержены опасности террористических актов. К ключевым факторам уязвимости, обусловленной динамикой жизни в городе, относятся следующие факторы:

- городские центры – это густонаселенные районы, зависящие от тесно взаимосвязанных сложных инфраструктурных сетей. Поэтому террористические акты могут приводить к эффекту «снежного кома», что обуславливает крайнюю уязвимость городских объектов. Нападение на один объект вполне может отразиться на всей городской экосистеме или даже парализовать ее¹³;
- в крупных городских центрах часто бок о бок живет множество общин, принадлежащих к различным этническим, религиозным, языковым и экономическим группам, что может приводить к возникновению значительной социальной напряженности. Террористические группы могут использовать разногласия и недовольство в тех или иных общинах для привлечения новых сторонников. Кроме того, уже существующая социальная напряженность может легко приводить к вспышкам внутриобщинного насилия после терактов, в совершении которых обвиняются лица, принадлежащие к той или иной этнической или религиозной группе;
- социальная маргинализация в расширяющихся городских районах, для которых характерен неконтролируемый рост, может приводить к дистанцированию местного населения от органов государственной власти. Это затрудняет урегулирование жалоб жителей за счет применения основанных на сотрудничестве подходов, опирающихся на местные знания и сложившиеся отношения. Это также приводит к тому, что люди, которые могли бы предоставлять полиции и городским социальным службам критически важную информацию о назревающих угрозах, предпочитают не делать этого;
- для городов характерны различного рода трудности, связанные с охраной правопорядка и оперативным реагированием. В оперативном плане принятие оперативных и эффективных мер государственными органами в случае кризисов могут серьезно затруднять практически круглосуточные дорожные заторы и отсутствие отдельных полос движения для транспорта служб оперативного реагирования. Эта проблема может быть неразрешимой в странах с низким и средним уровнем дохода¹⁴, где разрастание городских районов опережает развитие потенциала многих местных органов власти в плане

13 Например, 11 сентября 2001 года панику, охватившую Нью-Йорк, усугубили сбои в работе сетей экстренной связи. В ситуации кризиса все важнейшие городские системы и сети, включая банки, больницы, полицию, службы экстренного вызова, силы гражданской обороны и т. д., в одночасье были парализованы (Baudouin 2015).

14 Сегодня в странах с низким и средним уровнем дохода расположены 12 из 15 крупнейших в мире городских районов.



регулирования. Часто из-за отсутствия организованной системы регулярных городских перевозок «...вереницы автобусов и других видов транспорта, осуществляющих перевозки на неупорядоченной основе, блокируют дороги, создавая условия для преступной деятельности. Хаотичное дорожное движение создает значительные проблемы для полицейских служб, затрудняя их прибытие на место преступления. В беднейших странах полиция может также использовать общественный транспорт и неформальные виды транспорта, чтобы добираться к месту преступления» (UNODC & UN-HABITAT 2011, p. 23). Наконец, в огромных стихийных поселениях, улицы которых не нанесены на карту, трудно ориентироваться не только тем, кто в них не живет, но и сотрудникам государственных органов, что затрудняет неотложное реагирование и поддержание порядка в случае террористических

актов¹⁵. Террористические группы вполне могут использовать такую обезличенность городского ландшафта и отсутствие регулирования в этих районах в различных целях: от создания надежных укрытий до радикализации членов обездоленных и маргинализированных городских общин и использования в своих интересах разрыва во времени между совершением нападений и принятием ответных мер правоохранительными органами;

- перенаселенность и скученность в городских центрах порождают физическую уязвимость, которой пользуются террористы: например, они используют дорожные заторы, которые замедляют реагирование со стороны правоохранительных органов, или стремятся максимально увеличить число жертв, пользуясь тем, что в давке люди не могут быстро покинуть место происшествия;

¹⁵ Многие муниципалитеты не имеют ресурсов для того, чтобы обеспечивать соблюдение строительных норм или оперативно выдавать разрешения на строительство эффективным по затратам и транспарентным образом, что часто приводит к широкому распространению незаконной жилой застройки.



Вставка 2.

Использование террористами дорожных заторов в городах: пример Кабула (Афганистан)

Дорожные заторы в городах могут создавать особые угрозы в плане безопасности. Например, в Кабуле террористы, передвигающиеся на мотоциклах или пешком, прикрепляют магнитные взрывные устройства к автомобилям на улицах, пользуясь тем, что они движутся очень медленно. Такие самодельные взрывные устройства, известные также как «бомбы-липучки», крепятся как можно ближе к топливному баку, чтобы автомобиль загорелся. Эти устройства приводятся в действие дистанционно с помощью радиосигнала или благодаря предохранителю с задержкой срабатывания.

Как сообщается, «магнитные взрывные устройства используются в Афганистане начиная с первых лет повстанческой деятельности, приблизительно с 2005 года... Однако после активизации таких нападений в 2020 году правила игры в сфере безопасности в Кабуле изменились и все связанные с правительством лица теперь вынуждены пересмотреть вопрос о том, как и когда они готовы пользоваться автомобилем».

Источник: Zucchini and Abed, 2020.

- в корне проблем с безопасностью, с которыми сталкиваются города, иногда лежат неэффективные стратегии городского планирования и методы управления. Из-за устаревших представлений, согласно которым муниципальные службы не занимаются предупреждением терроризма, городские власти могут рассматривать безопасность лишь как побочный аспект при осуществлении крупных городских проектов. При неожиданном увеличении стоимости проекта ассигнования на обеспечение безопасности могут урезаться или исключаться из числа приоритетных;
- уязвимость может быть следствием наличия в городских центрах многочисленных местных структур управления. Различные муниципальные образования, объединенные в один «мегаполис», могут сталкиваться с одинаковыми проблемами в плане безопасности, но им может быть трудно координировать ответные меры из-за институциональных и бюрократических препятствий, не позволяющих осуществлять согласованные стратегии планирования и реагирования, или из-за того, что они представляют группы населения, подерживающие различные политические программы с разными приоритетами в плане борьбы с угрозой, создаваемой терроризмом;
- к пространствам, объектам и зданиям, составляющим городскую территорию, применяются различные нормативные положения и уровни доступа (UNODC & UN-HABITAT 2011, p.48). Более того, иногда на них распространяются коммерческие интересы и действие конкретных нормативных актов, что, в свою очередь, может оказывать влияние на экономику в целом. Не всегда можно однозначно провести границу между общественными и частными пространствами, и террористические акты все чаще совершаются в «серых» зонах, непосредственно прилегающих к уязвимой цели — например, на тротуаре¹⁶. Из-за нечеткой структуры собственности не всегда ясно, кто несет ответственность за реализацию профилактических — порой дорогостоящих — мер безопасности. Кроме того, нечеткое распределение ответственности

¹⁶ Согласно определению столичной полиции Лондона, «серые зоны» — это зоны или пространства, ответственность за риски в которых является спорной или не определена. К ним относятся также зоны и пространства, которые находятся в совместном пользовании и в отношении которых установлена совместная ответственность за риски, но которые при этом не охвачены действующими планами обеспечения безопасности. Кроме того, к ним могут относиться зоны и пространства, имеющие пробелы или «слепые пятна» в плане обеспечения безопасности (см. конкретный пример 16).

может быть причиной неэффективного реагирования во время террористического акта или сразу после его совершения, усугубляя его последствия. Это может также приводить к долгим судебным разбирательствам, касающимся вопросов ответственности за последствия террористических актов¹⁷;

- хотя некоторые стратегии развития городов могут быть эффективными в плане улучшения социального взаимодействия в местах общественного пользования или создания в них более благоприятных условий для использования экологически чистых видов транспорта, они могут непреднамеренно создавать

пробелы в области безопасности. Так, создание новых пешеходных зон и велосипедных дорожек побуждает жителей городов больше заниматься спортом и способствует росту их экологического сознания, но одновременно может приводить к появлению новых уязвимых точек. Или же расширение общественного доступа к объектам физической инфраструктуры может приводить к сокращению естественной дистанции, служащей защитой для пешеходов. В силу открытости и доступности этих объектов обеспечить их защиту может быть особенно сложно.



Вставка 3.

Безопасность в городах и система Организации Объединенных Наций

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, принятая в 2015 году всеми государствами — членами Организации Объединенных Наций, представляет собой общий план действий международного сообщества по обеспечению мира и процветания. Центральное место в Повестке дня отводится 17 целям в области устойчивого развития (ЦУР), одна из которых состоит в «обеспечении открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов» (цель 11).

Цель 11 дополняется конкретными задачами и показателями, которые составляют основу Новой программы развития городов¹⁸. По словам генерального секретаря Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III), «Новая программа развития городов отражает концептуально новую систему представлений, основанную на науке о городах; в ней изложены стандарты и принципы планирования, строительства, развития, регулирования и благоустройства городских территорий, сгруппированные в пять основных направлений

деятельности: национальная городская политика, городское законодательство и нормативные положения, городское планирование и проектирование, местная экономика и муниципальные финансы и осуществление на местном уровне. Эта программа может использоваться органами государственного управления всех уровней: от национального до местного, — а также организациями гражданского общества, частным сектором, заинтересованными группами и всеми теми, кто называет городские пространства мира своим «домом», чтобы претворить эту концепцию в жизнь».



17 Утверждается, что «большинство людей понимают, что серые зоны — это слабое звено, но никто не желает брать на себя ответственность за них, поскольку это обычно предполагает финансовые обязательства» (Ray, 2018).

18 Новая программа развития городов, принятая на Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) в 2016 году в Кито (Эквадор), была в том же году одобрена Генеральной Ассамблеей. См. резолюцию 71/256 Генеральной Ассамблеи, приложение.

Вставка 3. (продолжение)

Система Организации Объединенных Наций участвует в обеспечении безопасности в городах с 1996 года, когда под эгидой Программы



мы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) по просьбе мэров африканских городов, стремившихся решить проблему городской преступности и насилия в возглавляемых ими городах, началась реализация программы по повышению безопасности в городах. За это время в рамках данной программы была оказана поддержка 77 городам в 24 странах мира. С течением времени эта программа претерпевала изменения вследствие улучшения понимания факторов, определяющих отсутствие безопасности в городах. Сегодня программа «Более безопасные города»¹⁹ предусматривает применение принципов целостного, комплексного, многоуровневого управления и многосекторального подхода. Она исходит из того, что эффективное городское руководство, планирование и управление могут играть ключевую роль в укреплении безопасности населения городов.

Подход, нашедший отражение в программе «Более безопасные города», применяется в рамках всех направлений деятельности Глобальной сети по повышению безопасности в городах²⁰ – инициативы, реализуемой ООН-Хабитат с 2012 года в целях содействия усилиям местных органов власти и заинтересованных сторон в городах, направленным на предотвращение преступности и совершенствование стратегий обеспечения безопасности.

19 URL: <https://unhabitat.org/safer-cities>.

20 URL: <https://unhabitat.org/network/global-network-on-safer-cities>.

[3]



Снижение риска и реагирование: роли заинтересованных сторон и передовая практика

Уязвимые городские центры существенно отличаются друг от друга. Некоторые зоны, такие как городские площади и парки, полностью открыты, в то время как доступ к другим полностью или частично ограничен. Кроме того, уровень уязвимости места зависит от того, в какое время там собирается много людей. Некоторые места могут быть уязвимы практически круглосуточно (например, популярная пешеходная зона), тогда как другие — только в определенное время дня или определенные дни недели (например, продовольственный рынок), и это может со временем меняться. Не все объекты можно обезопасить, применяя меры защиты, которые применяются на стационарных объектах критически важной инфраструктуры (например, с использованием металлоискателей, как в аэропортах) или некоторых туристических объектах.

Уязвимость объектов, расположенных в городских центрах, также связана с тем, что состав их посетителей неоднороден. Это имеет ощутимые практические последствия для директивных и правоохранительных органов. Например, инструктаж по вопросам безопасности для школьников должен разрабатываться и проводиться в совершенно ином формате, чем инструктаж для музейных сотрудников. В тех сферах, для которых характерна большая текучесть кадров, может потребоваться регулярно проводить повторную подготовку. Кроме того, посетители имеют собственные мнения и суждения о характере угрозы, что может влиять на осознание ими опасности и меры реагирования на этих объектах. Кроме того, как отмечалось в главе 2, структуры собственности и управления уязвимыми объектами в городских районах сильно различаются. Некоторые



из них находятся в ведении государственных органов, другие приватизированы или управляются через государственно-частные партнерства.

В целом, при обеспечении защиты уязвимых городских объектов необходимо принимать во внимание широкий спектр различных организационно-правовых форм, а также разницу в плане местоположения, состава посетителей, плотности людского потока и т. д. Хотя каждый объект обладает собственными уникальными характеристиками, все они находятся в одном взаимосвязанном городском пространстве со своей транспортной инфраструктурой,

структурой населения и географическими особенностями, а также с определенными особенностями в плане их использования населением. По этой причине обеспечение их безопасности требует скоординированного участия нескольких субъектов, обладающих различными полномочиями и степенью ответственности, в том числе участия средств массовой информации, в целях эффективного регулирования рисков и кризисных ситуаций при сохранении открытости, пригодности для жизни и доступности городов в равной степени для жителей, туристов, лиц, ежедневно приезжающих из пригородов, и работников.

3.1 Государства-члены

Органы государственной власти — как на общенациональном, так и на субнациональном уровнях — играют центральную роль в координации и осуществлении общесистемных подходов к снижению террористической угрозы и кризисному регулированию в городских районах. В этой связи понятие «устойчивость городов к потрясениям»²¹ легло в основу новой парадигмы, в соответствии с которой институциональные субъекты на всех уровнях государственной власти должны рассматривать более широкий спектр подходов к обеспечению безопасности городских пространств. В дополнение к традиционным «жестким» мерам безопасности, направленным на укрепление физической безопасности объекта, в том числе путем задействования сотрудников правоохранительных органов, устойчивость городов к потрясениям зиждется на следующих двух элементах: 1) процессы

городского планирования, в рамках которых при принятии решений, касающихся архитектурных и других проектов городского развития, наряду с соображениями функциональности, эстетичности и доступности центральное место занимает безопасность; и 2) программы и стратегии, поощряющие инклюзивность и социальные связи между городскими жителями в качестве предпосылок для укрепления способности противостоять кризисам.

Важно признать, что задачу обеспечения безопасности в городах не может самостоятельно решать ни один город и ни один уровень управления. Для ее решения необходимы многоуровневые соглашения по вопросам безопасности, в которых задействован потенциал как общенациональных органов управления, так и муниципальных властей как органов управления, наиболее близких к гражданам.

21 Устойчивость городов к потрясениям в широком смысле понимается как способность городских систем и сообществ своевременно и эффективно противостоять последствиям угрозы, переносить их, приспосабливаться и адаптироваться к ним, трансформироваться и восстанавливаться.



Вставка 4

Защита мест общественного пользования от терроризма: инициативы Европейского союза

Европейский союз решает задачи, связанные с безопасностью уязвимых городских объектов, с помощью различных программ и инструментов, направленных на обеспечение безопасности мест общественного пользования.

- Повестка дня Европейского союза в области борьбы с терроризмом на 2020 год

Повестка дня (Европейская комиссия, 2020 год) — это перспективный документ, в соответствии с которым основу безопасности в городах должны закладывать сами города. В ней прописаны такие шаги, как более широкое использование решений, предусматривающих учет аспектов безопасности на этапе проектирования, и установление минимальных требований для операторов мест общественного пользования. Комиссия также выдвинула предложение о принятии Европейским союзом обязательств по обеспечению безопасности в городах и их устойчивости к потрясениям в целях определения основных принципов и целей для местных органов управления. Заинтересованным городам будет предложено принять конструктивный план действий по предотвращению и пресечению радикализации и снижению уровня уязвимости мест общественного пользования.

- План действий 2017 года, направленный на содействие защите мест общественного пользования

Контртеррористическая повестка дня 2020 года основывается на Плане действий (Европейская комиссия, 2017 год), в котором определены стратегические рамки деятельности Европейского союза по двум направлениям: 1) содействие трансграничному обмену передовой практикой за счет целевого финансирования, а также с использованием сетей специалистов-практиков и методических материалов; 2) привлечение широкого круга заинтересованных сторон из числа местных субъектов и представителей частного сектора. Этот план действий предусматривает использование подхода, опирающегося на совместную работу и сетевое взаимодействие, для создания различных форумов, призванных обеспечить систематический и структурированный обмен информацией и распространение передовой практики в целях защиты мест общественного пользования.

- Форум Европейского союза по защите мест общественного пользования

В соответствии с Планом действий 2017 года Комиссия и государства — члены Европейского союза регулярно проводят совещания для обсуждения вопросов защиты мест общественного пользования. Форум Европейского союза включает две подгруппы: 1) форум операторов, объединяющий органы государственной власти и частных операторов; 2) форум практиков, на котором собираются представители правоохранительного сообщества Европейского союза ²².



22 В Форум практиков входят «Эрпол» (сеть полицейских и пограничных подразделений, задействованных для борьбы с преступностью в европейском авиационном секторе), «Рейлпол» (сеть, отвечающая за поддержание порядка на европейских железных дорогах), «Энлетс» (сеть технологической поддержки европейских правоохранительных служб), «Атлас» (сеть подразделений особого назначения европейских полицейских служб), Сеть обеспечения безопасности в местах повышенного риска (военные и полицейские подразделения, охраняющие места общественного пользования, объекты критически важной инфраструктуры и места повышенной опасности) и Рабочая группа по вопросам, касающимся собак, обученных обнаружению взрывчатых веществ.

Вставка 4. (продолжение)

- Партнерство по обеспечению безопасности в местах общественного пользования в рамках Программы развития городов Европейского союза²³ и ее Плана действий

Исходя из того понимания, что на переднем крае усилий по повышению безопасности мест общественного пользования находятся местные субъекты, Партнерство привлекает Комиссию к сотрудничеству с городами и регионами в области городского планирования и проектирования в целях повышения безопасности городов, разработки технологий «умных» и безопасных городов, а также поддержания безопасности в местах общественного пользования и совместного управления ими²⁴.

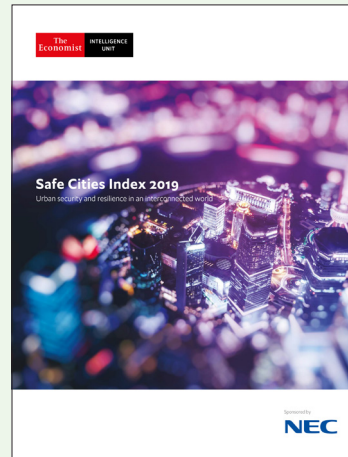


Программный документ 1.

Индекс безопасности городов – Аналитический центр группы «Экономист», 2019 год

(<https://safecities.economist.com/wp-content/uploads/2019/08/Aug-5-ENG-NEC-Safe-Cities-2019-270x210-19-screen.pdf>)

В индексе безопасности городов за 2019 год 60 городов оцениваются по 57 показателям, охватывающим вопросы цифровой, санитарной, инфраструктурной и личной безопасности. Каждый город оценивается с точки зрения предпринимаемых усилий и полученных результатов в каждой из этих четырех областей и по их совокупности. Индекс позволяет отслеживать тенденции в области управления городами на примере ряда столиц и может использоваться институциональными заинтересованными сторонами в качестве базы для понимания и сравнения уровней уязвимости и пробелов в плане безопасности, которые необходимо ликвидировать каждому из городов. Поскольку этот индекс готовится регулярно, он потенциально является полезным инструментом для оценки изменений, происходящих с течением времени.



На основе индекса, опубликованного в 2019 году, можно сделать следующие основные выводы:

- безопасность в городах хоть и складывается из многих составляющих, но носит неделимый характер. Хотя различные аспекты безопасности, охватываемые индексом, требуют принятия разных мер, показатели по каждому из компонентов очень тесно коррелируют с показателями по остальным компонентам. Одним словом, города, как правило, добиваются высоких, средних или низких результатов сразу по всем компонентам безопасности, а не имеют хорошие результаты по одному из них и плохие — по другому. Это согласуется с экспертными оценками, согласно которым различные аспекты безопасности

23 Программа развития городов Европейского союза (Европейский союз, 2016 год), созданная в 2016 году, направлена на решение стоящих перед городами задач путем установления партнерских отношений между Комиссией, организациями Европейского союза, национальными правительствами, местными органами управления и другими заинтересованными сторонами, такими как неправительственные организации. Они совместно разрабатывают планы действий для более эффективного и последовательного осуществления существующих стратегий, законодательства и документов и совершенствование программ финансирования и обмена знаниями (такими, как данные, результаты исследований и передовая практика).

24 URL: <https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda/security-public-spaces>.

не являются четко разграниченными, а тесно переплетаются и взаимно подкрепляют друг друга;

- прозрачность имеет для безопасности городов не меньшее значение, что благосостояние. Уровень прозрачности в городах, измеряемый на основе показателя борьбы с коррупцией Всемирного банка, коррелировал со значениями индекса так же тесно, как показатель дохода. Прозрачность и подотчетность крайне важны для каждого аспекта городской безопасности: от строительства более надежных мостов до укрепления доверия, необходимого для обмена информацией между соответствующими заинтересованными сторонами.

3.1.1 Директивные органы (национальный уровень)

Основная роль директивных органов национального уровня заключается в создании нормативной, финансовой и программной основы в соответствии с международно-правовыми обязательствами в области прав человека для того, чтобы все заинтересованные стороны, несущие ответственность за обеспечение устойчивости городов к потрясениям, действовали согласованно и располагали оптимальными возможностями для достижения ощутимых результатов.

Одна из их ключевых задач заключается в том, чтобы определить, как должны быть распределены обязанности, связанные с предотвращением и пресечением террористических актов против уязвимых городских объектов, между органами власти различных уровней²⁵. Это решение является лишь одним из целого ряда более глобальных — и часто политизированных — решений, касающихся степени децентрализации государственного управления. Каким бы ни было в итоге вертикальное распределение функций в сфере безопасности, необходимо четко определить организационные рамки, конкретизирующие роли и обязанности органов управления всех уровней. На практике эффективные стратегии обеспечения безопасности в городах предусматривают принятие мер

и центральными, и местными органами управления в различной комбинации, а также участие местного населения в процессе принятия решений.

При принятии решений о распределении функций, связанных с безопасностью, между органами управления различных уровней необходимо также решить вопрос о роли правоохранительных органов, в том числе о том, должно ли управление ими осуществляться на местном или национальном уровне (см. раздел 3.1.3). В зависимости от выбранной модели может меняться сама природа правоохранительной деятельности и могут возникать различные виды отношений между правоохранительными органами и городскими общинами (см. вставку 7).

Кроме того, поскольку в городских пространствах часто предлагаются самые разные виды частных охранных услуг²⁶, государственные органы должны обеспечить, чтобы деятельность частных охранных структур способствовала укреплению безопасности и не создавала трудностей для правоохранительных органов. Эффективное регулирование деятельности частных охранных предприятий не только является залогом соблюдения их сотрудниками основных профессиональных стандартов, но и позволяет обеспечить их сотрудничество с полицией и ясность в их отношениях с ней.

25 Исключения составляют такие города-государства, как Сингапур, где задачи по обеспечению городской безопасности и национальной безопасности совпадают.

26 Например, в торговых центрах часто есть собственная частная охрана, в которой работают полицейские, находящиеся не при исполнении служебных обязанностей.



Конкретный пример 1.

Инициатива по обеспечению безопасности городских районов – Соединенные Штаты Америки

Программа «Инициатива по обеспечению безопасности городских районов» осуществляется под эгидой Федерального агентства Соединенных Штатов Америки по чрезвычайным ситуациям (ФЕМА) и представляет собой механизм финансирования, призванный способствовать усилиям, которые предпринимаются в густонаселенных городских районах с высоким уровнем угрозы для формирования и поддержания потенциала, необходимого для предотвращения террористических актов, защиты от них, уменьшения их последствий, реагирования на них и восстановления после них. Поскольку во многих отношениях повышение готовности к террористической угрозе одновременно способствует повышению готовности к другим опасностям, кандидаты на получение финансирования должны продемонстрировать, что те осуществляемые ими мероприятия, которые не направлены напрямую на обеспечение готовности к террористической угрозе, преследуют двойную цель.



При составлении заявлений на финансирование потенциальным бенефициарам предлагается принимать во внимание области деятельности, обозначенные на национальном уровне как требующие улучшений, включая: 1) противодействие новым угрозам, включая угрозы кибербезопасности; и 2) обеспечение непрерывного осуществления критически важных хозяйственных и государственных функций, включая основные функции, связанные со здравоохранением и обеспечением безопасности и/или экономической безопасности.

Источник: <https://www.homelandsecuritygrants.info/GrantDetails.aspx?gid=17162>.



Конкретный пример 2.

Национальная обсерватория городской политики – Франция

Национальная обсерватория городской политики, созданная в 2014 году в соответствии с Законом о городском планировании и городской солидарности, – это национальный инструмент, призванный помогать местным директивным органам принимать обоснованные решения по вопросам, касающимся городов, в том числе вопросам безопасности, включая такие, как противодействие тенденции к радикализации. В состав Обсерватории входят 53 назначаемых указом члена, представляющих директивные органы городского уровня, национальное правительство, государственных операторов, экспертное сообщество и выборных должностных лиц. Обсерватория ставит перед собой следующие задачи:



- анализ положения жителей приоритетных кварталов;
- измерение изменений, связанных с неравенством и пробелами в развитии в городской агломерации;
- анализ показателей гендерного неравенства и положения женщин в городах;

- содействие независимой оценке осуществления стратегий в интересах приоритетных кварталов;
- оценка прогресса в плане участия городских жителей в работе местных директивных органов;
- разработка национальной методологии и поддержка местных структур, проводящих оценки;
- анализ проблем гендерной дискриминации и неравенства в приоритетных кварталах; и
- представление правительству и парламенту и размещение в открытом доступе ежегодного доклада о развитии приоритетных кварталов.

Источник: www.onpv.fr/theme/securite-tranquillite-publiques.



Программный документ 2.

Обеспечение безопасности городов мира: передовая практика, инновации и перспективы на будущее — инициатива «Города мира» (Global Cities Initiative), 2017 год (www.brookings.edu/research/securing-global-cities-2/)

Данный инструмент был создан в качестве краткого сборника примеров передовой практики в области укрепления безопасности городов в различных частях мира. Приведенные примеры сгруппированы в концептуальные блоки, соответствующие масштабным действиям, которые рекомендуется предпринимать заинтересованным сторонам, отвечающим за городскую безопасность:



Данный инструмент был создан в качестве краткого сборника примеров передовой практики в области укрепления безопасности городов в различных частях мира. Приведенные примеры сгруппированы в концептуальные блоки, соответствующие масштабным действиям, которые рекомендуется предпринимать заинтересованным сторонам, отвечающим за городскую безопасность:

- дальнейшее совершенствование методов работы полиции с населением;
- отказ от строго «вертикальных» подходов;
- разработка четких стратегий борьбы с организованной преступностью;
- использование новых возможностей, открывающихся благодаря технологиям;
- содействие усилению социальной сплоченности;
- подготовка к непредсказуемым экстремальным событиям (событиям типа «черный лебедь»);
- налаживание государственно-частных партнерств

Инициатива «Города мира», реализуемая с 2011 года и представляющая собой совместный проект Института Брукингса и компании «Джей-Пи Морган Чейз», направлена на укрепление международных экономических связей и повышение конкурентоспособности городов-регионов при помощи исследований, демонстрационных проектов, консультативной поддержки и взаимодействия в коллегиальных сетях.



Программный документ 3.

Передовая практика в области защиты мест общественного пользования – рабочий документ для персонала Европейской комиссии, 2019 год (https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2019-03/2019_0320_swd-2019-140-security-union-update-18_en.pdf)

Передовой практический опыт, нашедший отражение в этом документе, иллюстрирует меры, которые операторы и государственные органы управления, участвующие в обеспечении защиты мест общественного пользования, могут принимать для укрепления городской безопасности. Информация о нем была предоставлена форумом государственных и частных операторов Европейского союза (см. вставку 4), который объединяет государственные органы управления и частных операторов из различных секторов, таких как общественный транспорт, организация массовых мероприятий, индустрия гостеприимства и торговля.

Виды передовой практики сгруппированы по следующим категориям: оценка и планирование; осведомленность и обучение; физическая защита; и сотрудничество.



Программный документ 4.

Европейская хартия местного самоуправления – Совет Европы, 1985 год (<https://rm.coe.int/168007a088>)

Хартия содержит всеобъемлющие правовые рамки для передачи национальными органами управления полномочий, в том числе полномочий в сфере безопасности, органам управления местного уровня. Хотя формально Хартия является правовым документом Совета Европы²⁷, в ней изложена полезная модель, которая может быть использована и в деятельности по децентрализации, осуществляемой странами, не входящими в Совет Европы.

Согласно Хартии, стороны должны признать принцип местного «самоуправления» во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции (статья 2). Под «самоуправлением» понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (статья 3).

Основополагающий принцип Хартии заключается в том, что осуществление публичных полномочий, по возможности, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам (статья 4.3). В ней также признается, что выполнение местными органами власти своих обязанностей было бы невозможным без надлежащих финансовых инструментов. В этой связи Хартия предписывает, чтобы в рамках национальной экономической политики местным органам власти предоставлялись достаточные финансовые ресурсы. Эти ресурсы должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им законом (статья 9).



²⁷ Хартия была ратифицирована всеми 46 государствами – членами Совета Европы.

3.1.2 Муниципальные органы власти

Институциональные полномочия муниципальных органов власти в вопросах безопасности существенно различаются в зависимости от того, как распределены обязанности между различными уровнями системы управления в каждой стране. Тем не менее, в рамках растущего числа международных инициатив неуклонно признается и поощряется центральная роль местных органов управления в этой сфере²⁸.

Муниципальным органам власти, деятельность которых теснее всего связана с повседневной жизнью граждан, необходимо задействовать различные услуги²⁹ и инструменты местного уровня, с тем чтобы, в частности: 1) обеспечить учет гендерных аспектов безопасности в планах городского развития; 2) обеспечить, чтобы жители и предприятия взяли на себя ответственность за решение общей задачи достижения устойчивости городов к потрясениям, в том числе путем создания возможностей для проведения консультаций по крупным проектам, вопросам безопасности и вопросам прав человека; 3) определить уязвимые объекты местного уровня и провести в сотрудничестве с правоохранительными органами оценку угроз в плане безопасности, которые могут их затронуть; 4) в пределах своих регуляторных полномочий выработать стандарты, создать стимулы и осуществлять надзор для того, чтобы обеспечить надлежащую защиту местными операторами своих объектов; 5) обеспечить осведомленность жителей и предприятий о природе терро-

ризма и связанных с ним угрозах и вместе с тем бороться с паникой и хаосом в случае кризисов и устранять социальную напряженность (например, на этнической и религиозной почве); и б) подготовить план кризисного регулирования, предусматривающий использование надлежащих средств коммуникации.

Даже если на муниципальные власти не возложены прямые полномочия по борьбе с терроризмом, их косвенный вклад в эту деятельность невозможно переоценить. С учетом роли местных органов управления в организации, регулировании и предоставлении социальных услуг городским жителям³⁰ они имеют в своем распоряжении ряд рычагов для устранения некоторых ключевых факторов риска, которые обычно приводят к формированию питательной среды для терроризма. Даже те меры, которые, как может показаться, не связаны с общими усилиями по обеспечению безопасности — например, борьба с дорожными заторами в перегруженных городских районах — направлены не только на улучшение качества воздуха и экономии драгоценного времени пассажиров; они также помогают сократить возможности для совершения нападений и обеспечить условия для более оперативного прибытия служб экстренного реагирования на место, где происходит террористический акт. В целом, надлежащее управление городскими пространствами путем проведения рутинных мероприятий — от сбора мусора до организации уличного освещения — играет важную роль в обеспечении безопасности и в ее восприятии.

28 К таким инициативам относятся Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Новая программа развития городов, несколько осуществляемых при поддержке Европейского союза программ, касающихся защиты мест общественного пользования (см. вставку 4), а также Конгресс местных и региональных властей Совета Европы (см. вставку 5).

29 К таким услугам относятся услуги работников мест общественного пользования (например, уличных посредников, сотрудников городских служб охраны, смотрителей и т. д.), служб, ответственных за гражданскую оборону, городскую безопасность и профилактику преступности, служб городского планирования и дизайна, муниципальной полиции, транспортных служб, служб по делам туризма/культуры/молодежи. Их деятельность должна координироваться с деятельностью немунципальных субъектов, таких как частные охранные предприятия, туристические операторы, операторы парковок, медицинские службы, пожарная охрана, транспортные компании, организаторы мероприятий и местные организации торговли.

30 В зависимости от конкретных условий такие услуги могут предоставляться в рамках осуществления разработанных на местном уровне стратегий в жилищной и транспортной сферах и в сфере занятости, включая стратегии по улучшению обстановки в неблагополучных районах и стратегии, ориентированные на молодежь, находящуюся в группе риска.



Вставка 5.

Городской терроризм: работа Конгресса местных и региональных властей – Совет Европы

Конгресс – это институт Совета Европы, призванный развивать политический диалог между национальными правительствами и местными и региональными органами управления в 46 государствах – членах организации. Конгресс часто занимается вопросами, касающимися городской безопасности и той роли, которую местные органы управления могут играть в борьбе с терроризмом в городских районах. В соответствии с резолюцией 159, принятой в 2003 году³¹, перед местными органами управления стоят, в частности, следующие основные задачи в этой сфере:



- a. разработка действенной и четкой политики в целях: i) усиления социальной сплоченности и устранения социальной изоляции; ii) поощрения толерантности через образовательные и культурные программы; iii) обеспечения уважения культурного разнообразия и мирного сосуществования различных культур, меньшинств и общин; iv) предотвращения сегрегации в жилищном секторе и в сфере образования;
- b. сбалансированное решение социальных, политических и экономических проблем местного населения и обеспечение справедливого и равного доступа к коммунальным услугам и возможностям в области образования и трудоустройства;
- c. стимулирование и развитие регулярного диалога между различными религиозными конфессиями – иными словами, между их лидерами, институтами и общинами – при обеспечении равных условий для отправления религиозных обрядов последователями каждой веры, принимая во внимание дебаты на слушаниях по межкультурному и межконфессиональному диалогу, состоявшихся во время весенней сессии Палаты местных властей;
- d. сохранение бдительности, в частности принятие всех необходимых мер для защиты людей в местах их массового скопления, а также для защиты крупных гражданских объектов и промышленных и ядерных объектов в партнерстве со специализированными учреждениями и органами управления;
- e. всестороннее информирование общественности – с использованием современных информационных технологий, включая Интернет, – обо всех угрозах и рисках, планируемых ответных мерах и последующем кризисном регулировании;
- f. принятие всех необходимых мер для координации действий служб оказания помощи в чрезвычайных ситуациях, в том числе обеспечение: i) четкой системы подчинения и подотчетности, в также четкого разделения ответственности; ii) наличия резервных возможностей для предоставления основных услуг и поддержания коммуникации, а также резервной инфраструктуры, которые могут быть задействованы в случае кризиса; iii) заблаговременного проведения надлежащей подготовки и отработки мер реагирования.

Все документы, принятые Конгрессом по вопросам городской безопасности и предотвращения радикализации, были объединены в справочник, URL: <https://rm.coe.int/16807197ff>.

31 URL: <https://rm.coe.int/1680719301>.

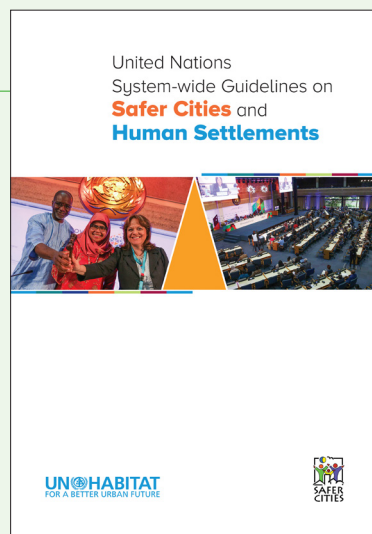


Программный документ 5.

Общесистемные руководящие принципы Организации Объединенных Наций по повышению безопасности в городах и населенных пунктах – ООН-Хабитат, 2012 год

(<https://unhabitat.org/united-nations-system-wide-guidelines-on-safer-cities-and-human-settlements>)

Эти руководящие принципы основаны на опыте, накопленном за годы работы, проделанной в рамках реализации программы «Более безопасные города» под эгидой ООН-Хабитат (см. вставку 3), и являются результатом многоэтапного процесса, в котором участвовали представители всей системы Организации Объединенных Наций и внешние партнеры. Они направлены на повышение роли городов и местных органов управления в осуществлении подпадающих оценке улучшений с особым упором на борьбу с сегрегацией, экономическим неравенством, гендерным неравенством и утратой позитивной социальной сплоченности как основными факторами, ведущими к повышению уровня преступности и насилия.



Программный документ 6.

100 перспективных практических методов обеспечения безопасности в городах: сопоставление практических методов обеспечения безопасности в городах – Глобальная сеть по повышению безопасности в городах, 2014 год (www.mercops.org/Vigentes/64.%20100_Promising_practices_safer_cities.pdf)

Цель данного доклада – представить свежие и порой нестандартные идеи и методы, которые будут полезны для директивных органов, занимающимся вопросами городской безопасности. Представленные практические методы обеспечения безопасности распределены по следующим темам: молодежь; гендер; городское развитие; мобилизация общин; охрана правопорядка и безопасность; и управление.



3.1.2.1 Городское планирование

В распоряжении муниципальных органов власти имеется солидный арсенал средств, призванных помочь им противодействовать тенденции к учащению террористических актов, устранять последствия кризисных ситуаций и содействовать восстановлению. Одним из ключевых инструментов в этой связи является концепция предупреждения преступности посредством обустройства окружающего пространства. В соответствии с этой

концепцией обеспечение безопасности зависит от координации действий архитекторов, специалистов по градостроительству, инженеров, специалистов по городскому и социальному планированию и других лиц на этапах проектирования и усовершенствования зданий и в целом мест общественного пользования.

Учет аспектов безопасности на этапе проектирования может быть обеспечен с помощью сочетания двух подходов. Первый подход основывается на «жестких» мерах

безопасности для защиты уязвимых городских объектов. Благодаря использованию таких средств, как ограничители заезда, ворота, металлодетекторы и камеры наблюдения, а также видимому присутствию хорошо вооруженной полиции обеспечивается повышение безопасности за счет создания явных сдерживающих факторов и ограничения доступа на соответствующий объект. Хрестоматийным примером такого подхода является система «стальное кольцо» в Лондоне³².

Второй подход опирается на широко распространенное мнение о том, что специалисты по муниципальному планированию должны интегрировать эффективные меры обеспечения безопасности в градостроительные проекты, обеспечивая незаметность этих мер. В последние годы в городских центрах все чаще наблюдается стремление замаскировать элементы обеспечения безопасности путем их аккуратного и изящного встраивания в городской ландшафт. Во многих случаях целью является обеспечение достаточного предохранительного расстояния от определенных зданий или объектов для снижения вероятности совершения нападений с использованием транспортных средств в местах скопления людей и ограничения воздействия таких нападений³³.

Оба подхода имеют свои преимущества и недостатки, и решение о том, какой из них выбрать, может быть обусловлено объективно существующими ограничениями. Например, маскировка элементов обеспечения безопасности может быть технически сложным или слишком дорогостоящим процессом. Кроме того, в случае обнаружения непосредственной террористической угрозы муниципальные органы могут быть вынуждены сделать выбор в

пользу мер, которые, возможно, не являются оптимальными с эстетической точки зрения, но могут быть реализованы наиболее оперативно. В большинстве случаев муниципальные органы применяют эти два комплекса мер в той или иной комбинации, принимая во внимание уровень угрозы, наличие бюджетных средств и физико-географические характеристики объекта, безопасность которого необходимо обеспечить. Отчасти выбор того или иного подхода обусловлен посылом, который намерены транслировать муниципальные органы власти. В настоящее время четко прослеживается тенденция к использованию «мягких» мер с целью подчеркнуть открытый характер и доступность городских центров, а также сохранить приятную атмосферу для посещения достопримечательностей. Однако в некоторых случаях не исключен вариант, при котором для создания визуального впечатления защищенности объекта и успокоения жителей выбор делается в пользу заметных элементов обеспечения безопасности³⁴.

Какой бы подход к обеспечению безопасности ни применялся, для специалистов по городскому планированию крайне важно привлекать правоохранительные органы к реализации проектов по городскому развитию уже на ранних этапах. Также очень важно, чтобы при разработке проектов использовались достоверные оценки существующих угроз и намерений и возможностей террористических групп, которые могут действовать в соответствующем городском центре. Применение концепций учета аспектов безопасности на этапе проектирования можно рассматривать лишь как междисциплинарный процесс, опирающийся на консультации с экспертами по снижению террористических угроз.

32 Под «стальным кольцом» понимается комплекс мер безопасности и наблюдения, постепенно внедрявшихся с 1990-х годов для защиты Лондона от террористических актов. Этот подход предусматривает такие меры, как сокращение числа пунктов въезда, использование мобильных и стационарных полицейских контрольно-пропускных пунктов, укрепление дорожных обочин для предотвращения съезда легковых и грузовых автомобилей с трассы и использование передовых технологий, включая системы видеонаблюдения и автоматическое распознавание номерных знаков.

33 К «незаметным» элементам относятся скамьи, фонарные столбы, урны, вазоны и другие конструкции повышенной прочности, которые могут уменьшить воздействие в случае совершения нападений с использованием транспортных средств. Кроме того, незначительные повороты или изгибы дороги вблизи мест скопления людей способствуют снижению скорости транспортных средств. Кроме того, города сотрудничают с местными художественными и культурными сообществами для декорирования неэстетичных объектов безопасности с помощью средств художественного оформления.

34 Основываясь на эмпирических данных, полученных в Дании, некоторые исследователи оспаривают идею о том, что видимые меры безопасности оказывают устрашающее воздействие на жителей городов. Напротив, они утверждают, что такие меры могут помочь людям чувствовать себя безопаснее (Monaghan & McIlhatton 2020, p.742).



Вставка 6.

Использование мер по восстановлению после чрезвычайных ситуаций, связанных с климатом и здравоохранением, для повышения безопасности городов

Помимо прочих последствий, пандемия коронавирусного заболевания COVID-19 может радикально изменить характер использования городских территорий и связанных с ними объектов в ближайшие годы. Например, если после окончания пандемии возможность работать удаленно сохранится, то городским кварталам, которые проектировались для размещения офисов компаний и сопутствующих предприятий³⁵, придется искать новое применение. Вследствие этого может потребоваться изменить организацию дорожного движения и маршруты транспортных сетей. После пандемии может потребоваться радикальное преобразование городов в дополнение к изменениям, вызванным необходимостью сделать города более экологичными и устойчивыми к изменению климата. Движение в защиту окружающей среды уже привлекает муниципальные органы управления к планированию и проведению различных мероприятий в городах: от увеличения площади зеленых насаждений и создания велосипедных дорожек до обеспечения теплоизоляции зданий общественного пользования.

Специалисты по городскому планированию должны рассматривать текущие кризисы в области климата и здравоохранения в том числе как беспрецедентную возможность для обновления городского ландшафта путем «встраивания» в него эффективных элементов обеспечения безопасности.

Осуществляемая в XXI веке политика в области здравоохранения и охраны окружающей среды с присущими ей методами стимулирования и возможностями в области финансирования не является инструментом борьбы с терроризмом и не должна рассматриваться в качестве такового, но определенно может быть полезной для текущих усилий по укреплению безопасности в городах.



Конкретный пример 3.

Планирование мер в области безопасности и эстетическая составляющая — Кардифф, Соединенное Королевство

В 2009 году Городской совет Кардиффа приступил к разработке масштабного проекта развития городской инфраструктуры, призванного способствовать торговле и туризму в центре города. В соответствии с национальной стратегией, которая поощряет включение специалистами по городскому планированию и проектированию элементов, позволяющих обеспечивать защиту от террористических актов, в проекты по благоустройству уязвимых объектов и знаковых мест массового скопления людей, группа планирования и проектирования Городского совета Кардиффа сосредоточилась на решении вопроса о том, как обеспечение безопасности может быть интегрировано в осуществляемую программу реновации.



35 Согласно недавнему исследованию Национального бюро экономических исследований после окончания пандемии американские трудящиеся будут работать удаленно 20 процентов от общего числа рабочих дней, что ниже показателя в 50 процентов, наблюдавшегося во время пандемии, но значительно выше показателя в 5 процентов, зафиксированного в предшествовавший пандемии период (Barrero, Bloom & Davis 2021).



Конкретный пример 3. (продолжение)

В рамках этих усилий были установлены восемнадцать 50-литровых контейнеров для растений и иные объекты уличного благоустройства, в частности сидения скамеечного типа, изготовленные из прочных и долговечных материалов, которые соответствуют национальным стандартам качества и вписываются в окружающий городской ландшафт.

Источник: GCDN, 2018, р. 14.



Конкретный пример 4.

Превращение антитеррористических барьеров в произведения искусства – Милан и Палермо, Италия

В 2017 году в связи с неоднократными предупреждениями ДАИШ о том, что Италия находится в списке потенциальных мишеней, крупные городские населенные пункты в стране усилили меры безопасности в местах скопления людей. Однако возведение бетонных барьеров в ряде знаковых туристических мест не осталось без внимания общественности и вызвало дискуссии о том, как найти баланс между соображениями безопасности и необходимостью сохранить доступность и эстетические свойства объектов.

В Милане меры по обеспечению охраны и безопасности были первоначально усилены в конце 2016 года, когда в этом городе был застрелен главный подозреваемый в совершении наезда на автомобиле на посетителей ярмарки в Берлине. После этого инцидента муниципальные органы власти и местные художники провели совместную работу в целях преобразования установленных бетонных блоков военного образца путем их покраски. Сначала эта инициатива была реализована на центральной площади города – Пьяцца-дель-Дуомо, – а затем распространена на всю городскую территории в стремлении превратить барьеры, защищающие от террористических актов, в произведения уличного искусства.



Аналогичным образом в Палермо после введения защитных мер безопасности городские власти предложили художникам, скульпторам и дизайнерам украсить декоративными элементами бетонные блоки, установленные после террористического акта, который был совершен на улице Лас-Рамблас в Барселоне в 2017 году.

Источник: GCDN 2018, pp. 19–20.



Программный документ 7.

Предупреждение преступности посредством обустройства окружающего пространства: руководство для Квинсленда — органы управления Квинсленда (Австралия), 2007 год (www.mercops.org/Vigentes/64.%20100_Promising_practices_safer_cities.pdf)

Хотя это руководство разработано для городских районов Квинсленда, оно может использоваться специалистами по городскому планированию в других городах в рамках их работы с местными советами, направленной на содействие применению концепции предупреждения преступности посредством обустройства окружающего пространства в рамках планирования, проектирования и управления развитием. В этом руководстве рассматриваются шесть ключевых принципов: наблюдение, возможность легко ориентироваться, соблюдение территориальных границ, ощущение сопричастности, осуществление управления и учет уязвимости. Эти принципы рассматриваются применительно к конкретным элементам городской среды, включая проектирование кварталов и участков, зданий, мест общего пользования и центров, предоставление услуг пешеходам и велосипедистам и другие направления.





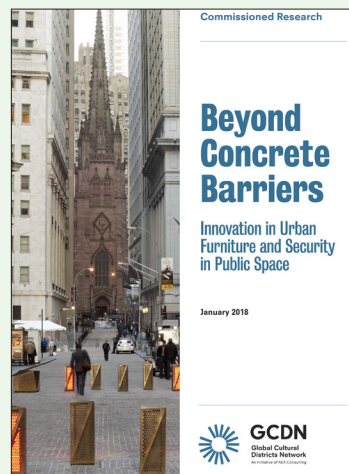
Программный документ 8.

За пределами бетонных заграждений: инновационные объекты уличного благоустройства и безопасность в местах общественного пользования – Глобальная сеть районов культурной значимости, 2018 год

(https://gcdn.net/wp-content/uploads/2018/01/GCDN-Urban-Furniture-Study-A4-FINAL-highres_web.pdf)

В этом докладе содержится ряд примеров передовой практики наиболее эффективного использования объектов уличного благоустройства, позволяющих обеспечивать безопасность, и мест общественного пользования. В нем рассказывается о том, как соответствующие объекты уличного благоустройства выполняют свои функции на местах, как они проектировались и какие выводы были сделаны после их установки. В нем также содержится краткий обзор того, как они выполняют свою задачу с точки зрения пользователей.

В этом документе представлены технические характеристики и приводятся примеры творческих/инновационных решений, которые выглядят эстетично и ненавязчиво, но при этом позволяют решать задачу обеспечения безопасности. Каждое из 20 представленных решений рассматривается с точки зрения его технических характеристик и оценивается по определенным критериям, что позволяет определить его эффективность.



Furniture /device

Giove — Protective Planter

The Bellitalia PAS rated Large Giove Protective Planter provides an elegant solution for security in the public realm with the additional benefit of adding greenery to the space.



Image courtesy of Marshalls

3.1.2.2 Работа с населением и социальные услуги

В 2016 году стороны, подписавшие Новую программу развития городов, обязались принять «всеобъемлющие меры по обеспечению безопасности в городах и предупреждению преступности и насилия, в том числе терроризма и насильственного экстремизма, благоприятствующих терроризму. Такие меры будут обеспечивать привлечение, в случае необходимости, соответствующих местных общин и неправительственных структур к разработке городских стратегий и инициатив, включая учет проблемы трущоб и неорганизованных поселений, а также фактора уязвимости и культурных факторов, при разработке мер политики, касающихся общественной безопасности и предупреждения преступности и насилия, в том числе путем предупреждения общественного осуждения определенных групп как неизбежно представляющих большую угрозу безопасности и противодействия такому осуждению» (ООН-Хабитат, 2016 год).

Осуществление стратегий, учитывающих позиции и проблемы людей любой гендерной, социальной, этнической или религиозной принадлежности, является необходимым условием для того, чтобы люди чувствовали свою принадлежность к одной общности и свою «ответственность» в плане угроз безопасности, затрагивающих город в целом.

На практике муниципальные власти могут решать проблемы сегрегации и отчуждения в городских районах, инвестируя в работу департаментов, которые занимаются

вопросами образования, занятости, работы с молодежью и местного развития и планирования³⁶. Меры, ориентированные на районы, находящиеся в состоянии упадка, и/или сегменты городского населения, в наибольшей степени страдающие от насилия и безработицы, должны рассматриваться как приоритетные, поскольку они могут снизить риск формирования питательной среды для экстремизма и, возможно, появления доморощенных террористов³⁷.

Муниципальные органы власти должны также найти пути привлечения городских жителей и общинных групп к процессам принятия решений в соответствии с правом на развитие, которое включает право на активное, свободное и конструктивное участие в развитии и в справедливом распределении создаваемых в ходе его благ³⁸. В зависимости от характера рассматриваемых вопросов и местных условий порядок участия общественности в принятии решений, касающихся безопасности, не обязательно должен быть чрезмерно сложным или забюрократизированным. Такое участие может обеспечиваться за счет проведения консультаций, на которых жители и члены общины могут высказать свое мнение о том или ином проекте. Сам факт того, что жителям предлагается высказать свое мнение — например, путем создания специальной службы текстовых сообщений с последующим обнародованием результатов таких консультаций, — может в значительной степени способствовать формированию чувства ответственности за городские пространства.

36 Во многих регионах мира экономические и социальные последствия пандемии COVID-19 особенно остро ощущают на себе уязвимые сообщества, в том числе в городах.

37 В исследовании, проведенном в 2017 году (Odierno & O'Hanlon 2017), рассматривается ряд инновационных проектов, реализованных муниципальными органами власти повсюду в мире в целях эффективного охвата обездоленных слоев населения и опасных районов. В рамках одного из таких проектов в тех районах, где сотрудники полиции не всегда пользуются доверием, задействуются пожарные подразделения. В рамках другого проекта к работе с обездоленными общинами привлекаются бывшие заключенные или реабилитированные члены экстремистских групп.

38 Декларация Организация Объединенных Наций о праве на развитие, 1986 год, URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/right_to_development.shtml.



Конкретный пример 5.

Программы работы с населением в городах — Льеж и Брюссель (Бельгия)

Одна из ключевых составляющих подхода города Льеж к обеспечению безопасности в местах общественного пользования состоит в устранении социальных факторов, приводящих к усилению террористической угрозы³⁹. Его стратегия предотвращения радикализации основана на следующих пяти элементах:

- профилактика посредством обучения: для укрепления устойчивости молодежи к радикализации проводятся просветительские мероприятия в школах, микрорайонах и спортивных объединениях;
- повышение осведомленности общественности: для информирования городских жителей о ценностях мирного сосуществования, терпимости и диалога поощряется проведение таких мероприятий, как гражданские дискуссии;
- подготовка агентов «первого эшелона»: для подготовки педагогов и людей, непосредственно работающих с уязвимыми группами молодежи, в сотрудничестве с Льежским университетом проводится ряд курсов, посвященных разумному управлению информацией и показателям бдительности;
- психосоциальное сопровождение радикально настроенной молодежи: город Льеж сотрудничает с факультетом психологии Льежского университета в реализации программы сопровождения, полностью основанной на добровольной работе и направленной на отказ от радикального поведения; и
- диалог и обмен информацией: город Льеж участвует в нескольких инициативах по обмену данными с партнерскими организациями на национальном и международном уровнях.
- С 2010 года город Брюссель осуществляет проект «Бравво», предусматривающий патрулирование сотрудниками охранной службы опасных мест в ночное время. Их роль заключается во взаимодействии с жертвами и виновниками инцидентов для мирного урегулирования конфликтов. Сотрудники охранной службы также собирают сообщения от городских жителей о проблемах, возникающих при использовании объектов уличного благоустройства, недостатках работы коммунальных служб и т. д.

Проект осуществляется при поддержке специального муниципального департамента, состоящего из одного руководителя, трех координаторов, семи руководителей групп и 130 сотрудников охранной службы. К внешним партнерам относятся «уличные просветители», сотрудники охранной службы, работающие в дневную смену, ассоциации социального жилья, полиция и неправительственные организации местного уровня.

Источник: <https://bravvo.bruxelles.be/les-gardiens-de-la-paix-de-nuit>.

3.1.2.3 Использование технологий («умные города»)

Города по всему миру все чаще используют технологические решения на базе искусственного интеллекта (ИИ), чтобы

обеспечить безопасность уязвимых объектов перед лицом террористических угроз. В плане безопасности «умный город» — это город, который использует методы анализа больших данных и машинного обучения для совершенствования возможностей по

39 Данная инициатива реализуется в рамках проекта PACTESUR, финансируемого Европейским союзом и осуществляемого городом Льеж в партнерстве с Ниццей и Турином. Цель проекта PACTESUR — расширить возможности городов и местных субъектов в плане защиты мест общественного пользования в городах от террористических угроз (<https://www.pactesur.eu/>).

разработке политики и прогнозированию для решения целого ряда задач: от выявления угроз и раннего предупреждения до поддержки решений, касающихся риска рецидива преступлений.

В последние несколько лет различные муниципальные органы власти экспериментировали с широким спектром прикладных решений, разработанных по технологии «умного города». Например, благодаря прогрессу в области анализа видеоизображений были созданы камеры, алгоритмы которых позволяют распознавать людей, находящихся в том или ином месте дольше какого-то времени, и анализировать, есть ли в их перемещениях какая-либо логика; система также автоматически информирует операторов службы безопасности о сумках и других предметах, оставленных без присмотра. Искусственный интеллект используется также в технологиях обнаружения выстрелов⁴⁰.

Потенциальный интерес в контексте применения технологии «умного города» представляет возможность переключения режимов в зависимости от уровня угрозы и сценариев, разворачивающихся в конкретном районе. Например, в случае угрозы взрыва в уязвимом городском здании благодаря наличию большого числа датчиков можно запустить ряд ответных мер с целью предотвратить террористический акт или затруднить его совершение. После взрыва бомбы система переходит в постдетонационный режим, при котором вводится в действие другой набор тревожных сигналов и функций, направленных, в частности, на то, чтобы отвести людей от места возможного повторного террористического акта.

Концепция «умного города» потенциально может быть воплощена в нескольких критически важных решениях по защите

уязвимых городских объектов⁴¹. В долгосрочной перспективе, если приложения системы «умного города», как это было заявлено, позволят предотвращать и смягчать угрозы для безопасности, то затраты, связанные с приобретением зачастую дорогостоящих технологий, могут быть компенсированы за счет снижения медицинских расходов на помощь пострадавшим, уменьшения страховых взносов для городских районов повышенного риска, сокращения расходов на частные охранные предприятия и т. д.

Однако для практического внедрения приложений системы «умного города» требуется тщательная оценка. Важными представляются следующие соображения:

- *воздействие на права человека*: в отсутствие надежных гарантий решения по обеспечению безопасности с использованием технологий могут ущемлять гражданские свободы как в сети Интернет, так и за ее пределами, в том числе из-за риска того, что лежащие в их основе алгоритмы будут воспроизводить имеющиеся у людей предубеждения, в частности гендерные и расовые предубеждения, усиливая дискриминацию маргинализированных групп. Приложения системы «умного города» должны внедряться таким образом, чтобы обеспечивать соблюдение национальных и международных обязательств в отношении прав человека, в частности права на неприкосновенность частной жизни и защиту данных, а также принципа гендерного равенства;
- *факторы киберуязвимости*: открывая беспрецедентные возможности для прогностического анализа, снижения рисков и управления кризисами, технологии, лежащие в основе системы «умного города», подвержены собственным

40 Благодаря совместной работе нескольких акустических датчиков технологии обнаружения выстрелов позволяют правоохранительным органам и службам оперативного реагирования быстро определять место, в котором происходит инцидент с применением огнестрельного оружия, и сокращать временной интервал между возникновением кризисной ситуации и принятием мер реагирования. Они также могут позволять операторам диспетчерских пунктов просматривать в режиме реального времени трансляцию с камер видеонаблюдения в случае стрельбы, благодаря чему они потенциально могут получать критически важную информацию о ходе развития событий. Самые передовые технологии основаны на использовании датчиков, способных отличить звук выстрелов от звуков фейерверка, грома или автомобильной выхлопной трубы.

41 В некоторых муниципалитетах в экспериментальном порядке внедряются основанные на принципе участия веб-приложения, с помощью которых жители могут довести до сведения муниципальных органов проблемы, касающиеся безопасности (например, проблемы, связанные с удалением отходов или неработающим уличным освещением). Оперативность реагирования муниципальных органов управления может стать залогом построения позитивных отношений между ними и жителями города.

факторам уязвимости, поскольку сами могут стать объектом кибератак. Такие кибератаки потенциально способны превратить «умный город» в оружие против самого города, его жителей и соответствующей инфраструктуры;

- *человеческий фактор*: большинство технологий «умного города» не являются самонастраивающимися, и их операторам, помимо специальной подготовки, необходимо время, чтобы надлежащим образом понять и использовать их. Технологические инновации должны рассматриваться как дополнение решений, опирающихся на человеческий потенциал, а не как их замена⁴²;
- *соображения, касающиеся ресурсов*: технологии, лежащие в основе приложений

«умного города», а также их внедрение могут быть дорогостоящими, особенно для стран, находящихся в состоянии конфликта и несущих расходы, связанные с обеспечением в приоритетном порядке защиты гражданского населения. Кроме того, использование этих технологий часто зависит от взаимодействия между институциональными подразделениями, которые не имеют достаточно оборудования для их внедрения или нуждаются в подготовке, проведение которой не всегда возможно. Городские центры, обладающие устаревшими — хотя и имеющими критически важное значение — унаследованными структурами и системами могут также столкнуться с трудностями при внедрении новых технологий.



Программный документ 9.

Использование цифровых технологий для защиты мест общественного пользования — Европейская комиссия

(<https://ec.europa.eu/newsroom/pps/items/686830/en>)

В этом докладе содержатся:

- краткий обзор технологий, в том числе технологий на базе искусственного интеллекта, которые чаще всего используются городскими органами власти и операторами объектов для защиты мест общественного пользования;
- советы по выбору подходящих решений; и
- соображения, связанные с использованием технологий для защиты мест общественного пользования

Представлена информация о следующих группах технологий:

- видеонаблюдение, звукоулавливание и сбор биометрических данных;
- датчики обнаружения химического, биологического, радиологического и ядерного оружия и взрывных устройств;
- управление доступом;
- Интернет вещей, данные с датчиков системы «умного города»;
- отбор данных в режиме реального времени и анализ данных; и
- приложения для мобильных телефонов

Вышеупомянутые технологические решения оцениваются по следующим параметрам:

- вопросы защиты данных, особенно с учетом соответствующей нормативной базы Европейского союза (Общий регламент Европейского союза о защите

42 В недавнем докладе (Odierno & O'Hanlon 2017, p.3) на основе опросов нескольких практикующих специалистов было констатировано, что «в случаях эффективного внедрения и использования технологий это делалось без ущерба для полицейских, осуществляющих патрулирование. Во всех без исключения городах, которые успешно ведут борьбу с преступностью и терроризмом, одновременно была сохранена или увеличена численность полиции и пристальное внимание уделялось квалификации и подготовке полицейских».



- данных и директива о защите персональных данных, обрабатываемых в целях уголовного правоприменения);
- влияние технологий на общество, включая, например, предвзятость систем искусственного интеллекта, для которых характерен более высокий предел погрешности применительно к лицам, не принадлежащим к европеоидной расе, и женщинам; и
- необходимость защиты таких технологий от риска взлома системы.



Программный документ 10.

Расширение возможностей муниципальных органов власти по оценке доступных решений в области безопасности с помощью рамок оценки технологий – проект PRoTECT (https://protect-cities.eu/wp-content/uploads/2020/07/PRoTECT_Deliverable-3.2-Technology-Evaluation-Framework_v1.0.pdf)

Рамки оценки технологий – это ведущий инструмент, разработанный благодаря реализации финансируемого Европейским союзом проекта PRoTECT⁴³. Эти рамки призваны облегчить задачу муниципальных органов управления по приобретению знаний о существующих технологических решениях и подтверждению их применимости в контексте конкретных сценариев угроз и уязвимости.



Эти рамки были разработаны после того, как было констатировано, что местные органы власти часто не обладают необходимым концептуальным инструментарием

⁴³ Проект PRoTECT направлен на укрепление потенциала местных органов власти в области защиты территорий, находящихся в общественном пользовании, путем применения всеобъемлющей концепции, включающей инструменты, технологии и проведение подготовки и испытаний на местах с целью повысить информированность о положении дел и усовершенствовать меры непосредственного реагирования до террористических актов, во время их совершения и после них. В объединение PRoTECT входят пять европейских городов: Брашов (Румыния), Вильнюс (Литва), Лариса (Греция), Малага (Испания) и Эйндховен (Нидерланды). URL: <https://efus.eu/tag/protect-2/>.

Программный документ 10. (продолжение)

для поиска, оценки и отбора имеющихся на рынке технологических решений. Они предусматривают восемь шагов, с помощью которых муниципальные органы власти могут запросить информацию об имеющихся решениях у нескольких поставщиков, оценить такие решения на основе полученной информации, провести мероприятия по оперативной подготовке в формате кабинетных учений и провести живые демонстрации. Эта методика может использоваться для оценки любых видов технологий (например, технологических и социальных инновационных решений).

Эти рамки были разработаны для пяти муниципалитетов, участвующих в проекте PRoTECT, но они могут эффективно использоваться любым городом, желающим получить информацию о технологиях защиты мест общественного пользования и провести их оценку. Однако прежде чем использовать их, муниципальным органам следует провести конкретную оценку уязвимости объекта, для нужд которого ведется поиск технологического решения. Такая оценка может быть проведена с использованием методики, предложенной в рамках Инструмента оценки уязвимости Европейского союза.

См. D2.1 - Manual for vulnerability assessment (protect-cities.eu).

17 марта 2021 года в рамках проекта PRotest Европейский форум за безопасность в городах (EFUS) организовал ви-

део-конференцию, посвященную выбору технологий для защиты общественных мест⁴⁴ в городах.



44 URL: <https://efus.eu/topics/public-spaces/how-to-choose-the-most-relevant-technologies-to-protect-urban-public-spaces-a-web-conference-of-the-protect-project/>.



Программный документ 11.

Рекомендации по ответственному использованию контртеррористических технологий (TACTICS) – Европейская комиссия

(<https://cordis.europa.eu/project/id/285533>)

TACTICS – это финансируемый Европейским союзом проект, название которого расшифровывается как «тактический подход к борьбе с терроризмом в городах». Эта инициатива направлена на создание более эффективной системы борьбы с терроризмом, которая включает в себя механизмы по предотвращению любого рода когнитивных предубеждений и позволяет избегать ложноотрицательных или ложноположительных результатов при оценке угроз или нападений.

В результате исследований, проведенных в рамках проекта, были выработаны следующие рекомендации для директивных органов, касающиеся управления технологиями в целях обеспечения безопасности в городских районах:

- внедрение надлежащих контртеррористических технологий, позволяющих улучшить принятие решений, при дальнейшем учете изменений, происходящих в технологическом ландшафте: в частности, необходимо преодолевать потенциальные технические ограничения, препятствующие борьбе с новыми угрозами, или предотвращать использование террористами любых ограничений, связанных с существующими технологиями;
- применение упорядоченного подхода к внедрению контртеррористических технологий: таким образом гарантируется, что приобретаемые и внедряемые технологии отвечают потребностям в укреплении потенциала, а также соответствуют применимой законодательной базе;
- тщательное изучение степени соразмерности, необходимости и оправданности сбора данных и обмена данными в контексте борьбы с терроризмом: необходимо выявлять и решать потенциальные проблемы в плане конфиденциальности на самых ранних этапах процессов оценки потенциала и закупок;
- проведение регулярных ревизий и оценок используемой системы: такие мероприятия позволяют выявить потенциальные проблемы в работе системы или потребности в плане подготовки операторов/руководителей.



Программный документ 12.

Адаптивные города: подготовка к четвертой промышленной революции – Всемирный экономический форум, 2018 год (www.weforum.org/whitepapers/agile-cities-preparing-for-the-fourth-industrial-revolution)

В этом докладе на примере результатов тематических исследований по конкретным городам, полученных от Глобального совета будущего по вопросам городов и урбанизации Всемирного экономического форума, показано, как городские районы могут применять новые способы использования данных, и приведены примеры передовой практики, касающейся повышения уровня благоустроенности городов.

В нем в качестве аналитической основы используется концепция «гибкой безопасности», которая в широком смысле понимается как способность быстро адаптироваться к меняющимся потребностям и которая предусматривает следующий набор рекомендаций⁴⁵.

⁴⁵ В документе подчеркивается необходимость того, чтобы для сокращения непреднамеренного вреда и ущемления гражданских свобод при осуществлении всех рекомендуемых мер соблюдались четкие протоколы, этические стандарты и правила защиты данных.

Программный документ 12. (продолжение)

- принятие мер на транспарентной основе и по итогам консультаций с жителями при обеспечении соответствующих гарантий по защите данных;
- использование машинного обучения для прогнозирования преступлений и анализа ситуации в точках напряженности – например, с помощью данных аналитики социальных сетей, оповещений о совершении преступлений от источников на местах и записей сетевых камер наблюдения, а также отслеживание таких показателей, как изменение уровня смертности из-за убийств и террористических актов, распространенность насильственных преступлений и скорость реагирования служб экстренного реагирования; и
- устранение социально-экономических факторов, влияющих на преступность и терроризм, таких как существование неблагополучных районов, высокий уровень безработицы среди молодежи и неравенство доходов.

В докладе также представлена таблица с общими рекомендациями относительно того, как с помощью инновационных приложений можно поддерживать безопасность в городах как в физической, так и в цифровой сферах:

Физическая» составляющая	Защита и проектирование	Городское планирование	Коммуникации
	Сочетание оборонительной инфраструктуры, такой как системы защиты от нападений с использованием транспорта и барражирующих боеприпасов и взрывозащитные стены, со стратегиями проектирования, направленными на предотвращение нападений, такими как строительство малоэтажных зданий и обустройство открытых рынков и парков с целью расширить возможности для уличного наблюдения и способствовать усилению социальной сплоченности	Адресные меры городского планирования для сокращения масштабов территориальной сегрегации, расширения возможностей для представления информации о подозрительных лицах или подозрительном поведении и для повышения эффективности коллективной	Инфраструктура связи и информационно-коммуникационных технологий, совместимая с коммуникационными стратегиями «умных» зданий, для минимизации подверженности преступности и терроризму
«Цифровая» составляющая	Информационные панели	Интегрированные системы реагирования	«Умные» датчики
	Информационные панели, оснащенные системами искусственного интеллекта, для оцифровки информации, мониторинга и прогнозирования совершения преступлений (локализация преступлений в режиме реального времени, упреждающая правоохранительная деятельность, оповещения от источников на местах, обнаружение выстрелов)	Установка цифровой системы связи, хранения и диспетчеризации на основе «облачных» технологий, объединяющей все службы экстренного реагирования	Использование «умных» камер видеонаблюдения, нательных камер, систем «умного» освещения и сетей датчиков, а также других платформ для выявления риска совершения преступлений и террористических актов, снижения уровня насилия и сокращения времени реагирования
Факторы внешней среды	Мероприятия	Участие граждан	«Умный» мониторинг
	Мероприятия на основе фактических данных в неблагополучных районах	Цифровые системы, обеспечивающие участие граждан в деятельности по разработке, реализации и оценке	Использование «умных» технологий для мониторинга и предотвращения преступлений и сокращения числа заключенных



Программный документ 13.

Заключение Комиссара по информации: использование технологии распознавания лиц в местах общественного пользования в режиме реального времени – Управление Комиссара по информации, Соединенное Королевство, 2021 год (<https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/2619985/ico-opinion-the-use-of-lfr-in-public-places-20210618.pdf>)

Хотя в данном заключении Управления Комиссара по информации рассматривается использование технологий распознавания лиц в режиме реального времени в условиях правовой системы Соединенного Королевства, в нем также поднимаются вопросы и проблемы общего характера, которые могут стать основой для обсуждения вопросов политики в других странах, внедривших или планирующих внедрить подобные технологии.

Под системой распознавания лиц в режиме реального времени понимается конкретное применение технологии распознавания лиц в целях сбора биометрических данных всех людей, проходящих в радиусе действия камеры, на автоматической и неизбирательной основе. Поскольку сбор данных осуществляется в режиме реального времени и – потенциально – в массовом масштабе, без ведома и контроля отдельных лиц, при использовании системы автоматического распознавания существуют широкие возможности для вмешательства в частную жизнь.

В документе подчеркивается, что система автоматического распознавания лиц должна использоваться таким образом, чтобы общественность могла не сомневаться в законности, справедливости и прозрачности ее применения, а также при соблюдении всех применимых стандартов защиты данных. В нем обозначены несколько критических моментов и аспектов, которым необходимо уделить особое внимание, а именно:

- управление системами автоматического распознавания лиц, включая вопрос о том, зачем и каким образом они используются;
- быстрый и масштабный автоматический сбор биометрических данных без четкого обоснования, в том числе без обоснования необходимости и соразмерности их обработки;
- отсутствие у людей выбора и возможностей для контроля;
- прозрачность и права субъектов данных;
- эффективность и статистическая точность систем распознавания лиц в режиме реального времени;
- вероятность предвзятости и дискриминации по признаку пола, гендера, этнической принадлежности, расы, наличия нарушений или инвалидности, возраста или других демографических характеристик;
- управление контрольными списками и процессы передачи информации на рассмотрение более высоким инстанциям;
- обработка данных детей и уязвимых взрослых; и
- вероятность более широкого непредвиденного воздействия на людей и общины.

Чтобы использование систем распознавания лиц в режиме реального времени носило законный характер, контролирующие органы должны определить, в частности, наличие соответствующей законодательной базы и обеспечить, чтобы обработка данных проводилась на основе принципов необходимости, справедливости и соразмерности поставленной цели. Они также должны предпринять шаги для смягчения последствий любых возможных предубеждений, существующих в их системах, и обеспечить достаточный уровень точности в статистическом плане.

Программный документ 13. (продолжение)

В Заключении 2021 года дополняются и получают развитие положения предыдущего Заключения, которое было вынесено в 2019 году и касается использования правоохранительными органами технологии распознавания лиц в режиме реального времени. В Заключении 2019 года особо подчеркивается необходимость проведения правоохранительными органами тщательной оценки эффективности защиты данных и обеспечения того, чтобы все участники проектов по распознаванию лиц в режиме реального времени обладали достаточной подготовкой в области защиты данных, позволяющей оценить последствия таких проектов для тех, кого затрагивает их осуществление.

Заключение 2019 года, URL: https://ico.org.uk/media/about-the-ico/documents/2616_184/live-frt-law-enforcement-opinion-20191031.pdf.

3.1.2.4 Готовность к кризисам и урегулирование кризисных ситуаций

В настоящее время муниципальные органы власти расширяют сферу своей ответственности в области готовности к кризисам и урегулирования кризисных ситуаций. В городских условиях реагирование на террористические акты включает целый спектр мер: от развертывания местных подразделений оперативного реагирования до оказания долгосрочной психологической помощи пострадавшим.

Поскольку муниципальные службы часто оказываются на месте катастрофы одними из первых, от своевременности и эффективности принимаемых ими мер во многом зависит успех последующих этапов урегулирования кризисной ситуации и посткризисного восстановления. Так, в условиях кризисной ситуации местным органам власти крайне важно оперативно и скоординированно поддерживать связь с жителями. Некоторые поставщики услуг в сфере технологий предлагают решения, специально разработанные для оповещения городских жителей о надвигающихся или текущих кризисных ситуациях как стихийного, так и антропогенного характера.

В зависимости от того, как распределены полномочия между органами управления разных уровней в каждой конкретной стране, у муниципальных органов управления

может возникнуть необходимость в создании систем раннего оповещения и конкретных организационных структур и планов по урегулированию чрезвычайных ситуаций/кризисов. Важно, чтобы эти структуры и планы функционировали на основе совместимых систем связи. В некоторых случаях для оптимизации процессов и предотвращения в максимально возможной степени ситуаций, при которых административная неопределенность и/или операционная неэффективность препятствуют надлежащему урегулированию кризиса, потребуется пересмотреть существующие мандаты, системы подчинения и распределение ресурсов.

Муниципальные органы управления должны также играть ключевую роль в предотвращении возможной эскалации социальной напряженности в результате террористических актов и смягчении ее последствий в целях уменьшения ущерба социальной структуре города. В деликатных обстоятельствах, характеризующихся значительным эмоциональным накалом, и без того напряженные отношения между различными группами городского населения могут перерасти в полномасштабные акты насилия против членов тех социальных, этнических или религиозных общин, которые предположительно связаны с лицами, совершившими теракт. Важную роль в деятельности по ослаблению напряженности могут играть средства массовой информации.



Конкретный пример 6. **Совершенствование деятельности сотрудников служб экстренного реагирования: проект SALOC – Португалия**

С 2010 по 2013 годы в Лиссабоне осуществлялся проект SALOC, направленный на объединение усилий всех сил гражданской обороны и безопасности в целях постановки, планирования и выполнения оперативных задач по обеспечению безопасности с помощью единой системы связи. Этот проект ознаменовал собой отход от прежней организационной модели, при которой пожарная служба, муниципальная полиция, департамент по борьбе лесными пожарами и департамент гражданской защиты Лиссабона базировались в разных точках и осуществляли свою деятельность изолированно друг от друга. Благодаря внедрению единой коммуникационной и операционной системы, используемой всеми этими ведомствами, стал применяться подход к управлению кризисами, в большей степени ориентированный на упреждение. К ключевым результатам относятся разработка общей стратегии по смягчению последствий стихийных бедствий и сокращение сроков реагирования на чрезвычайные ситуации.

Включение системы экстренной связи города Лиссабона в Национальную интегрированную систему сетей безопасности и чрезвычайного реагирования Португалии стало свидетельством успеха проекта, который изначально реализовывался на городском уровне.

Источник: Global Network on Safer Cities, 2014, p. 191.



Конкретный пример 7. Центр городского надзора Ниццы – Франция

Центр городского надзора, расположенный в самом сердце Ниццы, является межведомственным командным центром, объединяющим национальную полицию, жандармерию, прокуратуру и местные пожарные бригады. Он использует усовершенствованные возможности защиты, предусматривающие применение видеотехнологий. Центр городского надзора, включающий помещение для приема экстренных вызовов и помещение для осуществления командования и принятия решений, использует систему геолокации, позволяющую определить, какие подразделения муниципальной полиции находятся ближе всего к месту происшествия.

В целом имеющиеся у этого центра возможности по обеспечению защиты с использованием видеотехнологий позволяют выполнять следующие задачи:

- координация действий правоохранительных органов на местах для расширения возможностей в плане проведения задержаний и обысков;
- отслеживание хода важных событий в режиме реального времени; и
- автоматическое выявление случаев необычного поведения в режиме реального времени с помощью интеллектуальной системы защиты с использованием видеотехнологий⁴⁶.

Ожидается, что к концу 2021 года к Центру будут подключены 200 терминалов экстренного вызова, первые из которых были установлены в 2019 году. Эти терминалы, позволяющие жителям оперативно обращаться за помощью⁴⁷, призваны сократить время, которое требуется правоохранительным органам и службам оперативного реагирования для принятия мер в случае аварии или опасной ситуации. Расположение устройства, с которого осуществляется вызов, а также близлежащих камер наблюдения определяется автоматически.

Источники: UNOCT Expert Group Meeting (EGM), 14-15 June 2021;

www.nice.fr/fr/securite/le-centre-de-supervision-urbain

www.themayor.eu/de/a/view/nice-installs-emergency-call-terminals-3914?trans=fr-FR.



46 С 23 марта 2010 года по 11 апреля 2021 года было предпринято 5678 действий по задержанию и обыску.

47 Терминалы снабжены инструкциями на французском, английском и китайском (мандаринском) языках.



Конкретный пример 8. «Алерт эвенман» — Франция

Некоторые разработчики технологий предлагают решения, позволяющие местным органам управления решать задачу быстрого установления связи с жителями до кризиса или во время него.

Одним из таких решений является «Алерт эвенман», разработанное специально для использования мэрами французских городов в порядке осуществления ими своего юридического обязательства по оповещению местного населения в случае возникновения опасности (Декрет № 2005-1156 от 13 сентября 2005 года). Этот сервис является платформой для маршрутизации SMS-сообщений и голосовых сообщений, а также позволяет жителям регистрироваться для получения оповещений, рассылаемых муниципальными органами управления.



Источник: <https://www.alerte-evenement.fr/>.



Créer une campagne SMS d'Alerte

Écrire le message

Nom de la campagne: Campagne SMS Alerte du 09/07/2019 15:21

Émetteur: VotreMairie

Message: Bonjour, la commune est placée en Alerte Orange jusqu'au 15/09. Risque de violents orages. Soyez vigilants. Votre Mairie.

124 caractères 1 SMS

Type d'envoi: Envoi immédiat Envoi programmé

Choisir les contacts

Liste de contacts: Les Habitants Collecte de numéros - 12/12/201

0 contact dans la liste d'envoi

Envoyer un test

Enregistrer comme modèle

Étape suivante

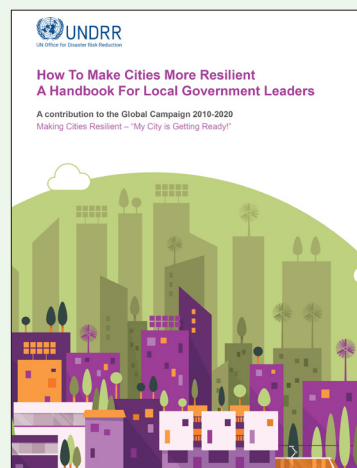


Программный документ 14. Как повысить жизнестойкость городов: пособие для руководителей местных органов власти, Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий, 2017 год (УСРБ ООН) (www.undrr.org/publication/how-make-cities-more-resilient-handbook-local-government-leaders-0)

Это пособие служит подспорьем для старших должностных лиц местных органов управления в их усилиях по разработке политики и принятию решений и призвано улучшить их возможности в области снижения риска бедствий. Оно представляет собой практическое руководство по реализации 10 основополагающих принципов, призванных сделать города устойчивыми.

Программный документ 14. (продолжение)

В пособии представлены знания и опыт нескольких городов — участников кампании «Сделаем города устойчивыми», которая была начата Управлением Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий в мае 2010 года (УСРБ ООН) (в то время — секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий Организации Объединенных Наций (МСУОБ)). Приложение к пособию содержит ссылки на инструменты, ресурсы и примеры из опыта городов-партнеров. В дополнение к пособию действует информационная веб-платформа, на которой города и местные органы власти могут делиться собственными инструментами, планами, нормативными положениями и практикой. Платформа расположена по адресу: www.unisdr.org/campaign.



Программный документ 15.

Карта показателей устойчивости городов к бедствиям — Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий (УСРБ ООН) (www.unisdr.org/campaign/resilientcities/toolkit/article/disaster-resilience-scorecard-for-cities)

Предотвращение бедствий и ликвидация их последствий на уровне городов — это сложная задача, которая требует широкого участия различных заинтересованных сторон на основе активного сотрудничества, оперативной деятельности и обмена информацией. Чтобы помочь муниципальным органам власти оценить степень готовности их городов к бедствиям, в 2014 году УСРБ ООН разработало инструмент, позволяющий измерять показатели деятельности на основе стандартов, предусмотренных в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы. В этой программе намечены следующие четыре приоритетных направления действий по предотвращению новых и снижению существующих рисков бедствий: 1) понимание риска бедствий; 2) укрепление систем управления риском бедствий в целях снижения риска бедствий; 3) инвестиции в деятельность по снижению риска бедствий для достижения устойчивости; 4) повышение готовности к бедствиям в целях эффективного реагирования, а также восстановление, реабилитация и реконструкция по принципу «лучше, чем было».

Карта показателей устойчивости городов к бедствиям позволяет подготовить численную и визуальную оценку существующего положения дел, что помогает местным органам власти установить исходный уровень устойчивости города к прогнозируемым опасностям, определив, в каких аспектах он наиболее высок, а в каких — низок и, соответственно, требует времени и внимания, а также какие ресурсы потенциально могут быть необходимы для снижения рисков. Наиболее полезным вкладом этой карты показателей может стать выявление ранее не выявленных пробелов, противоречий в предположениях и планов, которые могут воспрепятствовать осуществлению мер реагирования на бедствие.



Программный документ 16.

Реагирование на террористический акт: набор инструментов для сильных городов — Сеть сильных городов, 2020 год (www.isdglobal.org/isd-publications/responding-to-a-terror-attack-a-strong-cities-toolkit/)

Этот набор инструментов призван помочь мэрам, сотрудникам мэрий и городским должностным лицам в разработке планов действий непосредственно после совершения террористических актов. Он опирается на результаты опросов должностных лиц городов, входящих в Сеть сильных городов, данные теоретических исследований и специальные знания и опыт Института стратегического диалога по решению проблем ненависти, поляризации и экстремизма на местном уровне.

Он включает рабочие таблицы и разноплановые справочные материалы и охватывает следующие темы:

- возможности для использования органами власти существующих сетей в целях определения последствий нападения, определения наиболее подходящих механизмов поддержки жертв и содействия усилению социальной сплоченности местного населения в целом;
- разработка планов работы с населением, направленных на снижение любой возникающей напряженности и укрепление самосознания, морального духа и сплоченности жителей города;
- психосоциальная поддержка затронутых общин; и
- ликвидация непосредственных последствий нападения в условиях максимальной напряженности.

3.1.2.5 Управление коммуникациями⁴⁸

Необходимость разработки надлежащей коммуникационной стратегии муниципальными органами управления возникает на всех этапах цикла обеспечения безопасности, направленного на управление рисками и регулирования кризисов. Общие усилия в области институциональных коммуникаций должны включать следующие ключевые моменты:

- информирование членов общины о характере угрозы таким образом, чтобы не создавать паники, не усиливать стереотипы или межобщинную напряженность и поощрять превентивные действия с их стороны (например, представление информации о подозрительном или необычном поведении);
- развитие каналов коммуникации с операторами уязвимых городских объектов для обеспечения их осведомленности

об обязательствах, связанных с безопасностью, возможностях для улучшения стандартов безопасности (включая варианты финансирования на местном уровне), а также способах связи с правоохранительными органами и службами экстренного реагирования на превентивной основе;

- разработка эффективных кампаний и программ по повышению осведомленности (в том числе путем определения соответствующих каналов, средств и мест) для информирования посетителей о рисках в сфере безопасности (и мерах предосторожности, которые необходимо принять) в городских «точках напряженности», особенно если город посещает много туристов. В рамках коммуникационной стратегии в этом отношении должно транслироваться последовательное и скоординированное послание с использованием различных взаимосвязанных сетей, услуг и узлов,

⁴⁸ Контртеррористический центр Организации Объединенных Наций руководит осуществлением проекта «Предотвращение насильственного экстремизма посредством стратегических коммуникаций», который может представлять интерес и быть полезным в настоящем контексте. URL: <https://www.un.org/counterterrorism/cct/strategic-communication>.

объединяющих городское пространство: от транспортных узлов до рекреационной инфраструктуры и открытых пространств⁴⁹;

- разработка плана кризисной коммуникации в рамках более широкой группы кризисного регулирования, несущей общую ответственность за управление потоками информации, поступающими ко всем заинтересованным сторонам и исходящими от них, а также за противодействие распространению дезинформации в кризисной ситуации; и, среди прочего, взаимодействие со средствами массовой информации, в том числе для акцентирования необходимости не допускать дополнительной паники и смятения или углубления раскола на основе стереотипов о виновных лицах;
- использование Интернета и социальных сетей для предоставления критически важной информации, связанной с вопросами безопасности, до наступления кризисной ситуации и во время и после нее в соответствии с четкими руководящими принципами, касающимися обмена информацией и учитывающими местную динамику.

3.1.3 Охрана правопорядка в городских районах

Единой организационной модели охраны правопорядка в городских районах не существует. В некоторых странах муниципальные органы управления в значительной степени контролируют многие аспекты деятельности по охране и обеспечению безопасности⁵⁰. В других странах деятельность по поддержанию правопорядка осуществляется централизованно на национальном уровне⁵¹. Существует широкий спектр промежуточных вариантов между этими двумя моделями⁵² (EFUS, 2007). Кроме того, в пределах одной страны несколько полицейских служб часто несут ответственность за одну и ту же территориальную единицу, но за разные категории преступлений. В результате в одном городском районе могут одновременно действовать несколько органов охраны правопорядка, мандаты и обязанности которых иногда пересекаются. Поэтому им крайне важно координировать свои действия. Создание межведомственных координационных структур может способствовать преодолению юрисдикционных и организационных разногласий, препятствующих быстрому реагированию.



Вставка 7.

Модели организации правоохранительной деятельности и их влияние на охрану общественного порядка в городах

«Наличие различных форм организации деятельности по охране правопорядка означает, что полицейские силы могут иметь различные отношения с городами. Например, в Соединенных Штатах самосознание полицейских неразрывно связано с гражданской гордостью и местными обычаями и культурой. Органы полиции формируются из представителей местного населения, которые во многих случаях провели всю свою жизнь в соответствующем метрополитенском районе; прямые возможности для продвижения по службе существуют только в пределах конкретного отделения или, в отдельных случаях, в отделениях в близлежащих городах. Переезд в другой город влечет за собой необходимость сдачи отдельного экзамена для зачисления на службу. В результате среди сотрудников полиции формируется особая культура, которую отличает сплоченность, глубокое знание города и тесная

49 Вопросы коммуникации также играют важную роль в период после террористического акта, особенно когда пострадавший городской центр является привлекательным для туристов и вносит значительный вклад в местную/ национальную экономику. В значительной степени восстановление зависит от способности городов вновь привлечь посетителей с помощью честных, прозрачных и целенаправленных коммуникационных кампаний.

50 Например, Соединенные Штаты.

51 Например, Ирландия и Нигерия.

52 Например, в Аргентине и Бразилии основными органами, ответственными за охрану правопорядка, являются органы управления штатов и провинций. В Германии ответственность за внутреннюю безопасность разделена между федеральным правительством и землями. В Бельгии управление полицейскими службами также входит в сферу компетенции федерального правительства и непосредственно мэров.



взаимосвязь с городским политическим истеблишментом. Когда управление деятельностью полиции осуществляется на национальном уровне, возникают взаимосвязи иного рода. Сотрудники полиции имеют возможность продвигаться по службе, переезжая в разные города страны, и, как следствие, могут не столь хорошо знать город, в котором они работают, но иметь более широкий кругозор в вопросах правоохранительной деятельности. Кроме того, если органы полиции функционируют в составе национальных сил, скорее всего, они напрямую подчиняются должностным лицам национального правительства. Взаимоотношения с политическими должностными лицами местного уровня в таких случаях являются сложными и трудноуправляемыми. У организации деятельности правоохранительных сил на национальном уровне есть ряд очевидных преимуществ, включая экономию средств за счет масштаба, более тесную координацию между органами полиции в разных юрисдикциях и большую степень гибкости при разработке и внедрении широкомасштабных изменений в национальные стратегии правоохранительной деятельности.

Рассматривая вопрос о роли реформы правоохранительных органов в городских районах, полиция и директивные органы должны знать, какие полицейские силы имеют полномочия действовать в этих районах и как лучше использовать их возможности для продвижения реформ. Если управление деятельностью полиции осуществляется на национальном уровне, то, скорее всего, полицейские обладают опытом работы в самых разных городских условиях, а также более обширными международными контактами. В результате они, вероятно, будут иметь доступ к самой актуальной информации о новых стратегиях правоохранительной деятельности. Если за правоохранительную деятельность на местах отвечают общенациональные силы, то они должны найти возможности для приобретения соответствующего опыта и его распространения среди сотрудников, относящихся к начальствующему составу местного уровня. Затем этим сотрудникам следует осуществлять совместную работу с соответствующими местными политическими должностными лицами, отвечающими за такие вопросы, как градостроительное проектирование, в целях осуществления политики (...) Если же общенациональные силы почти не занимаются охраной правопорядка на местах, то им необходимо разработать конкретные стратегии для распространения предложений, касающихся реформирования городов, среди местных органов полиции. Такая деятельность может включать программы подготовки или встречи между сотрудниками национальных и местных органов полиции, подобные тем, которые проводит Федеральное бюро расследований в Соединенных Штатах».

Источник: UNODC – United Nations HABITAT 2011, p. 89.

Независимо от структуры правоохранительных органов, их эффективная работа в городских условиях требует установления доверительных отношений с жителями городов, общественными группами и деловыми кругами. К числу основных подходов к развитию таких отношений доверия часто относят модели охраны общественного порядка на базе работы с населением⁵³.

Поощрение транспарентности и подотчетности в деятельности по охране правопорядка является еще одним рычагом, который можно задействовать для закрепления традиции активного сотрудничества между правоохранительными органами и жителями городов. Например, было отмечено, что «такие простые шаги, как установка камер видеонаблюдения в полицейских участках и запись бесед с подозреваемыми, позволили значительно

повысить качество работы правоохранительных органов, а это означает, что люди получают услуги более высокого качества. Укрепление подотчетности таким образом, чтобы сотрудники могли продемонстрировать соблюдение стандартов профессиональной этики, оказывает глубокое влияние на доверие со стороны общины и, следовательно, на способность правоохранительных органов защищать граждан... Когда правоохранительные органы уделяют повышенное внимание обеспечению подотчетности, растет доля граждан, сообщающих о преступлениях, а также поддерживающих работу полиции и содействующих ей. Существует прямая взаимосвязь между повышением транспарентности и непосредственно укреплением безопасности»⁵⁴.



Конкретный пример 9.

Инициативы по охране правопорядка – Париж, Франция

В последние несколько лет для обеспечения безопасности уязвимых объектов в Париже в рамках правоохранительной деятельности применяются различные методы и подходы, включая:

- Пешее и пешеходное патрулирование

600 инспекторов по безопасности осуществляют круглосуточное патрулирование муниципальных объектов (зеленых зон, детских садов, стадионов, спортивных залов, музеев, библиотек, ботанических садов, объектов социальной инфраструктуры, кладбищ и т. д.) в целях предупреждения и сдерживания. Инспекторы преимущественно передвигаются пешком или на велосипедах. В 2014 году они выполнили 61 328 задач, общая продолжительность осуществленного ими патрулирования составила 153 220 часов и они провели в общей сложности 2172 мероприятия (по запросу). Приоритетность заданий определяется ежедневно в соответствии с запросами, поступающими от мэров округов и муниципальных служб, и информацией о нарушениях общественного спокойствия, выявленных Парижской обсерваторией общественного спокойствия⁵⁵.

53 Внедрение модели охраны общественного порядка на базе работы с населением можно начать с предельно четких и конкретных мер: отказ от частой ротации полицейских, закрепленных за определенными городскими кварталами; обеспечение того, чтобы состав правоохранительных органов, занимающихся работой с населением, отражал разнообразие общин, находящихся в их ведении, с учетом таких факторов идентичности, как гендерная, этническая, расовая принадлежность и т. д.; повышение вероятности того, что образ сотрудников полиции ассоциировался скорее с поддержкой, чем с угрозой, например за счет использования штатской одежды с полицейскими нашивками вместо полного патрульного обмундирования и вооружения; обеспечение надлежащей подготовки сотрудников полиции для выполнения ими своих задач в тесном контакте с городскими жителями, включая деятельность с учетом гендерных аспектов и при соблюдении прав человека.

54 Interviews with Bernard Hogan-Howe, Former Commissioner of the London Metropolitan Police, and Elisabeth Johnston, Executive Director of the European Forum for Urban Security (The Economist Intelligence Unit 2019, p.28).

55 Обсерватория была учреждена в 2006 году и занимается измерением и анализом деятельности, имеющей место в муниципальных зданиях и сооружениях и способной нарушить общественное спокойствие. Это механизм принятия решений на местном уровне, служащий подспорьем для центральных/децентрализованных служб и районов. Данные, получаемые Обсерваторией, периодически передаются в Центр оперативного наблюдения и Управление по предупреждению и защите для их дальнейшего учета при разработке схем патрулирования.

- Прием посетителей и мониторинг
Сотрудники, занимающиеся приемом посетителей и мониторингом, осуществляют взаимодействие с посетителями на входе в управы районов или административные здания, в городских садах и зеленых зонах или на кладбищах. Почти 1 000 агентов встречают и направляют посетителей и помогают им в случае затруднений;
- Привлечение внешних поставщиков услуг безопасности
В дополнение к деятельности муниципальных работников власти Парижа привлекают внешних поставщиков услуг для обеспечения безопасности или пожарной безопасности в целом ряде муниципальных объектов (дома собраний, муниципальные административные здания, социальные центры, библиотеки, ботанические сады, центры досуга, спортивные залы, в которых размещают бездомных в рамках плана по оказанию чрезвычайной помощи в зимний период, и т. д.);
- Защита с использованием видеотехнологий
Власти Парижа совместно с префектурой полиции устанавливают камеры видеонаблюдения, используемые в целях защиты. В последние годы было утверждено несколько планов размещения камер:
 - в рамках принятого в 2009 году плана PVPP-1 (План Парижа по защите с использованием видеотехнологий), также известного как план «1000 камер», власти участвовали в финансировании установки около 1105 камер; на эти цели было выделено около 5 млн евро;
 - в 2015 году был принят второй аналогичный план, получивший название PVPP-2 и предусматривающий участие в финансировании установки еще 165 камер, в частности в новых районах; на эти цели было выделено около 6,3 млн евро;
 - для обеспечения соблюдения общественных свобод в 2009 году была принята Этическая хартия использования видеотехнологий в целях защиты, а также после внедрения плана PVPP-1 в городе был создан Комитет по этике.

Источник: www.paris.fr/pages/la-protection-des-equipements-et-des-espaces-verts-4796.



Конкретный пример 10.

Связи между органами власти разных уровней: центры обработки информации в Соединенных Штатах

Центры обработки информации служат для штатов и крупных городских районов главными пунктами получения, анализа, сбора и распространения информации об угрозах партнерами на уровне штатов, местных администраций, племенных и территориальных органов управления, на федеральном уровне и в частном секторе. Эта цель достигается за счет представления партнерам уникального видения угроз, с которыми может столкнуться их штат или населенный пункт, а также за счет того, что центры являются основным каналом связи между, с одной стороны, сотрудниками на местах, руководством штатов и местными органами власти и, с другой стороны, остальной частью системы обеспечения национальной безопасности.

Работа центров обработки информации в Соединенных Штатах служит отражением совместных обязательств федерального правительства и органов управления штатов и местных органов управления, которым такие центры принадлежат и которые управляют их деятельностью. По отдельности каждый из них является важнейшим ресурсом для сведения воедино информации из национальных и местных источников для предотвращения любого рода угроз и опасностей и реагирования на них.

Конкретный пример 10. (продолжение)

Расширение сотрудничества между федеральным правительством, партнерами на уровне штатов, местных администраций, племенных и территориальных органов управления и партнерами из частного сектора представляет собой новый стандарт, через призму которого рассматриваются вопросы национальной безопасности.

Источник: <https://www.dhs.gov/fusion-centers>.



Конкретный пример 11.

Связи между правоохранительными органами и частным сектором: программа SHIELD

Программа SHIELD направлена на укрепление партнерского взаимодействия между Полицией города Нью-Йорка и специалистами частных служб безопасности и поддержание связи между полицией и всеми структурами частного сектора по вопросам борьбы с терроризмом. Программа SHIELD обеспечивает субъектам частного и государственного секторов доступ к информации и ресурсам нью-йоркской полиции, с тем чтобы они могли адекватно действовать в новых и меняющихся обстоятельствах в Нью-Йорке. Привлекая частный и государственный секторы к взаимодействию и обмениваясь с ними информацией, Полиция города Нью-Йорка стремится создать дополнительные возможности для наблюдения, которые позволили бы повысить эффективность борьбы с терроризмом в городе.

Обмен информацией в рамках программы SHIELD осуществляется с помощью нескольких платформ, включая следующие: веб-сайт программы SHIELD; оповещения по электронной почте в режиме реального времени; совещания объединений по вопросам безопасности; конференции в рамках программы SHIELD; информационные и аналитические брифинги; штабные учения; справочная библиотека; презентации по борьбе с терроризмом.

Программа SHIELD начала осуществляться Полицией города Нью-Йорка после терактов 11 сентября, но впоследствии собственные сети SHIELD организовали еще несколько полицейских департаментов США. С годами сеть приобрела глобальные масштабы. В настоящее время Глобальная сеть SHIELD объединяет полицейские службы со всего мира, помогая им обмениваться публикациями, докладами, аналитическими материалами и передовой практикой.

Источники: <https://www.nypdshield.org/public/>; <https://www.policechiefmagazine.org/nypd-shield-and-the-global-shield-network/>



Конкретный пример 12.

Проект «Серватор» — полиция лондонского Сити, Соединенное Королевство

Проект «Серватор», запущенный в 2014 году в ответ на рост уровня преступности и угрозы международного терроризма, — это инициатива полиции лондонского Сити, основанная на тесном партнерстве с местными общинами и предприятиями, включая пабы и розничные магазины, автобусные, железнодорожные и таксомоторные компании и занятых в них водителей.



Эта инициатива основана на всеохватывающей стратегии сотрудничества, в рамках которой задействуются средства массовой информации, размещаются рекламные плакаты в транспортных узлах и распространяются листовки в магазинах и кафе с целью призвать городских жителей и работников быть бдительными и сообщать обо всем, что кажется им подозрительным. Сотрудники полиции, находящиеся на виду, появляются в непредсказуемое время и в непредсказуемых местах, причем каждый раз следуют разным схемам. В одни дни сотрудники полиции могут быть одеты в форму, а в другие дни — в штатское. Они могут появиться с собакой на поводке или верхом на лошади.

В проекте «Серватор» также задействованы специально обученные сотрудники под прикрытием, занимающиеся анализом поведения в целях выявления лиц, которые могут готовить теракт: например, это могут быть лица, предположительно ведущие наблюдение за тем или иным объектом, или лица, которые ведут себя напряженно или беспокойно.

Источник: https://www.cityoflondon.police.uk/projectservator?__cf_chl_captcha_tk__=Xtd_11-rXFdbbKrTfrF4iQ01AhAZKbaA1LUR.XXnCmA0-1636131427-0-gaNycGzNCNE.





Конкретный пример 13.

Модели охраны общественного порядка в городах: Япония и Чили

- Японская система полицейских будок

В Японии значительная доля сотрудников полиции, взаимодействующих с населением, работают в полицейских будках, размещенных в населенных пунктах по всей стране. Благодаря тому, что они находятся прямо в тех населенных пунктах, которые они обслуживают, полицейские лучше понимают ситуацию в плане безопасности

в конкретном населенном пункте, а также лучше информированы о представлениях, потребностях и проблемах его жителей. В городских районах в полицейских будках организовано посменное дежурство в круглосуточном режиме. В сельских и поселковых районах к каждой полицейской будке прикреплен один сотрудник, который проживает со своей семьей в пристроенном к ней жилом помещении. Полицейские будки существенно различаются по размерам. Помимо служебного помещения в полицейской будке есть кухня и комната, где сотрудник может отдохнуть. Недавно к ним добавился общий зал, который служит приемной для жителей населенного пункта. За многими полицейскими будками закреплены малогабаритные полицейские автомобили, которые используются для патрулирования и поездок в полицейское управление. Жители легко могут узнать полицейскую будку по красной лампочке над входной дверью. Основные обязанности сотрудников, работающих в полицейской будке, включают несение вахты у входа в будку, дежурство в будке, а также выполнение «полевых» функций, в которых относятся патрулирование и обход жилых



домов и предприятий. Эти обязанности выполняются по графику. Во время патрулирования полицейские опрашивают подозрительных лиц, производят аресты, выносят предупреждения и отвечают на сообщения о преступлениях и просьбы о помощи жителей и туристов.

- План деления на квадранты (Чили)⁵⁶

План деления на квадранты в целях обеспечения безопасности в превентивном порядке — это оперативная стратегия, разработанная карабинерами Чили для удовлетворения спроса на услуги по охране правопорядка в городских условиях. Его общая цель — повысить эффективность деятельности правоохранительных органов за счет улучшения информированности карабинеров о территории, находящейся в их ведении, и местного населения. Основная идея этого плана заключается в том, что налаживание более прямых отношений с гражданами способствует обмену информацией, касающейся охраны правопорядка.



Это достигается следующим образом:

- разделение зоны ответственности каждого подразделения полиции на более мелкие секторы наблюдения, называемые «квадрантами»; и
- более постоянный характер службы карабинеров в полицейских подразделениях и постановка особых задач, связанных с внутриобщинными отношениями.

Первый критерий отбора тех населенных пунктов, которые могут присоединиться к этому плану, — это то, что доля городского населения должна составлять не менее 70 процентов (без различия по признакам пола, возраста, социально-экономического статуса и т. д.). После этого отобранные населенные пункты ранжируются на основе следующих критериев:

- спрос на услуги по охране правопорядка (10 процентов от общей оценки);
- нехватка полицейских ресурсов в данном населенном пункте (20 процентов от общей оценки);
- уровень безработицы в данном населенном пункте (10 процентов от общей оценки);
- индекс виктимности (40 процентов от общей оценки); и
- распространенность употребления наркотических средств (20 процентов от общей оценки).

Результаты процесса отбора представляются Министерству внутренних дел, которое принимает окончательное решение о том, на какие муниципалитеты распространяется этот план.

56 Extracted from: Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, Chile, Ministry of Finance, June 2007 (www.dipres.gob.cl/597/articles-140457_r_ejecutivo_institucional.pdf).

Конкретный пример 13. (продолжение)

План включает четыре составляющие: 1) целенаправленное профилактическое патрулирование; 2) реагирование на просьбы общественности; 3) проведение проверок в помещениях с учетом действующих законов и нормативных актов (например актов, касающихся алкогольной продукции); и 4) исполнение судебных постановлений.

Эти услуги оказываются также в населенных пунктах, которые не могут присоединиться к Плану. Отличительной особенностью Плана является то, что перед оказанием этих услуг территория делится на квадранты в целях сосредоточения информации полицейского характера, поступающей из мест повышенного риска.

Источники: Chile 2017; <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/japanese-community-police-and-police-box-system#additional-details-0>

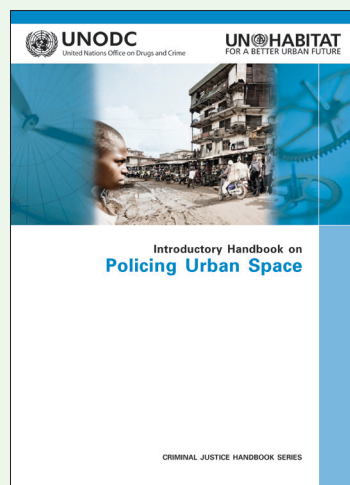


Программный документ 17.

Руководство «Введение в практику полицейской деятельности в условиях города» – УНП ООН/ООН-Хабитат, 2011 год (www.unodc.org/documents/congress/background-information/Crime_Prevention/Introductory_Handbook_on_Policing_Urban_Space.pdf)

Это руководство посвящено обеспечению безопасности в условиях города в странах с низким и средним уровнем дохода. Оно призвано служить для лиц, определяющих политику правоохранительных органов, сотрудников передовых подразделений, специалистов по городскому планированию и сотрудников других городских органов управления источником базовой информации о целом спектре стратегий, применяемых в практике благого управления. Эти стратегии согласуются с основными руководящими принципами, содержащимися в Стандартах и нормах Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия⁵⁷, и включают, в частности, работу полиции с населением; правоохранительную деятельность, ориентированную на решение конкретных задач; правоохранительную деятельность с опорой на оперативные данные; ситуативное предупреждение преступности; «теорию разбитых окон»; и предотвращение преступности с помощью проектирования окружающего пространства.

В Руководстве особое внимание уделяется роли женщин в местах общественного пользования и усилиям по созданию безопасных условий для женщин и девочек в городском пространстве, в котором они живут и работают. В разделе III Руководящих принципов изложены следующие восемь основных принципов, лежащих в основе разработки стратегий предупреждения преступности в городских условиях:



⁵⁷ Экономический и Социальный Совет, резолюция 2002/13, приложение, «Руководящие принципы для предупреждения преступности».

1. Ведущая роль правительственных органов

Правительственные органы всех уровней должны играть ведущую роль в разработке эффективных и гуманных стратегий предупреждения преступности, а также в создании и поддержании институциональных структур для реализации и пересмотра этих стратегий;

2. Социально-экономическое развитие и широкое участие

Вопросы, связанные с предупреждением преступности, должны быть включены во все соответствующие социально-экономические программы и политику, в том числе в области занятости, образования, здравоохранения, обеспечения жильем и городского планирования, борьбы с бедностью, социальной маргинализацией и изоляцией. Особое внимание следует уделять общинам, семьям, детям и молодежи, находящимся в группах риска. Кроме того, женщины также сталкиваются с особыми вызовами и проблемами в области безопасности, которые могут быть эффективно решены путем совместной реорганизации городского пространства и полицейских служб;

3. Сотрудничество и партнерство

Сотрудничество и партнерство должны быть неотъемлемой частью деятельности по эффективному предупреждению преступности, учитывая широкий спектр причин преступности и, соответственно, квалификации и полномочий, необходимых для их устранения. Это включает партнерство на уровне министерств и ведомств, общественных организаций, неправительственных организаций, деловых кругов и отдельных граждан;

4. Устойчивость и подотчетность

Для обеспечения устойчивого характера предупреждения преступности требуются адекватные ресурсы, в том числе финансирование необходимых структур и мероприятий. Следует предусмотреть четкую систему отчетности за использование финансовых средств, осуществление соответствующих мер и их оценку, а также за выполнение поставленных задач;

5. База знаний

Стратегии, политика, программы и действия в области предупреждения преступности должны опираться на широкую междисциплинарную базу знаний о проблемах преступности, ее многообразных причинах, а также о перспективном и подтвержденном практикой опыте;

6. Права человека, верховенство закона и культура правосознания

Все аспекты предупреждения преступности должны строиться на соблюдении принципа верховенства закона и прав человека, признанных в международных документах, участниками которых являются государства-члены. Предупреждение преступности должно способствовать развитию культуры правосознания;

7. Взаимозависимость

При анализе преступности и разработке стратегий в национальном масштабе следует в необходимых случаях учитывать связи между местными проблемами в этой сфере и международной организованной преступностью; и

8. Дифференциация

В стратегиях предупреждения преступности должны в надлежащих случаях приниматься во внимание неодинаковые потребности мужчин и женщин и учитываться особые потребности уязвимых членов общества.

3.1.3.1 Местные/муниципальные органы полиции

Местные/муниципальные органы полиции — это создаваемые и финансируемые на местном уровне правоохранительные структуры, основные обязанности которых обычно связаны с обеспечением соблюдения норм местного законодательства и охраной мест общественного пользования и зданий, таких как мэрии, школы и парки.

Хотя сотрудники местных/муниципальных органов полиции не всегда вооружены и могут иметь более ограниченные полномочия, чем сотрудники национальных правоохранительных органов, они, тем не менее, занимаются решением ряда ключевых задач по охране правопорядка в целях предупреждения от имени муниципальных органов власти. Эти задачи могут включать просвещение и информирование городских жителей по вопросам безопасности, поддержку работы районных групп наблюдения и соответствующий контроль, участие в процессах городского планирования, консультирование операторов уязвимых объектов по вопросам разработки и реализации планов обеспечения

безопасности объектов/мероприятий и оказание им соответствующей помощи. Поскольку сотрудники местных/муниципальных органов полиции находятся в тесном контакте с городскими жителями, необходимо обеспечивать их надлежащую подготовку для выполнения ими своих задач с учетом гендерных аспектов и при соблюдении прав человека.

В идеальном случае местные/муниципальные органы полиции также играют роль посредников между органами управления различных уровней. Это может работать в двух направлениях. С одной стороны, они могут доводить до сведения муниципальных органов управления информацию о проблемных областях, обозначенных национальными правоохранительными органами, и о сформулированных ими рекомендациях. С другой стороны, благодаря своему знанию местных реалий они могут выступать в роли информированных и надежных «связных», помогающих донести обеспокоенности городских должностных лиц до полицейских ведомств на государственном уровне.



Конкретный пример 14. Муниципальная полиция Лиссабона — Португалия

Муниципальная полиция Лиссабона — это муниципальная служба, призванная непосредственно выполнять функции административной полиции. Деятельность Муниципальной полиции Лиссабона основана, в частности, на следующих принципах работы с населением:

- расширение возможностей общин в плане активного участия граждан в решении вопросов безопасности на местном уровне;
- информирование городских жителей о применении моделей безопасного поведения;
- сокращение и предотвращение антисоциального поведения;
- укрепление доверия в отношениях между полицией и городским населением; и
- повышение ощущение безопасности у населения.

Принятие Муниципальной полицией Лиссабона этой модели работы полиции с населением было признано на международном уровне в качестве передовой практики, которая может использоваться в других городах и странах. Муниципальная полиция Лиссабона выступает в качестве партнера в реализации различных международных проектов.

Источник: Policia Municipal de Lisboa, 2019.



Конкретный пример 15.

Представители разных культур в местных органах полиции — Эмилия-Романья, Италия и Дирборн, Соединенные Штаты

В рамках проекта, реализованного в итальянской области Эмилия-Романья, персонал, представляющий различные культурные и этнические группы, оказывал помощь местной полиции. Выступая в качестве письменных и устных переводчиков и посредников в целях улучшения взаимопонимания в городских условиях, этот разнородный персонал, осуществляющий вспомогательные функции, привнес значительные изменения в культурную модель полицейских органов. Его присутствие способствовало преодолению коммуникационных барьеров и стереотипов, обусловленных разницей в этнической и групповой принадлежности. Отзывы о мероприятиях, проведенных в рамках этого проекта, показали, что поддержка со стороны операторов, являющихся носителями языка, способствовала развитию эмпатии среди соответствующих этнических групп и помогла сформировать представление о том, что роль местной полиции не сводится к выполнению карательных функций. Проект получил широкую — хотя и не единогласную — поддержку со стороны местного населения.

Аналогичный эксперимент проводился в Дирборне в штате Мичиган, где в органы полиции набирали людей разной этнической и религиозной принадлежности. Представители конкретных групп в составе местных правоохранительных органов, например выходцы из Бенгалии и Восточной Европы, обеспечивали тесный контакт с соответствующими сообществами иммигрантов. При проведении подготовки для полицейских по вопросам культурной специфики также обеспечивалось правильное понимание ими моделей поведения иммигрантов.

Источники: Global Network on Safer Cities 2014, p.157

Odierno & O'Hanlon 2017, p.29.



Конкретный пример 16.

Руководство службы столичной полиции Лондона по «серым зонам» – Соединенное Королевство

Согласно определению столичной полиции Лондона, «серые зоны» – это зоны или пространства, ответственность за риски в которых является спорной или не определена. К ним относятся также зоны и пространства, которые находятся в совместном пользовании и в отношении которых установлена совместная ответственность за риски, но которые при этом не охвачены действующими планами обеспечения безопасности. Кроме того, к ним могут относиться зоны и пространства, имеющие пробелы или «слепые пятна» в плане обеспечения безопасности. При работе с «серыми зонами» столичная полиция Лондона придерживается ряда основных принципов, а именно:

- признание и понимание «серых зон» как элемента сложной обстановки в плане безопасности;
- межведомственное участие;
- признание принципа солидарной ответственности;
- использование существующих законодательных рамок, например разрешений на установку веранд; и
- подготовка посредством проведения учений для обеспечения скоординированности мер реагирования и общего понимания задач.

Источник: Presentation by the London Metropolitan Police at an UNOCT Expert Group Meeting (15 June 2021).



3.2 Неправительственные субъекты

3.2.1 Городские жители

Городские жители являются не только получателями услуг в области безопасности, оказываемых центральными и местными органами власти, но и незаменимыми участниками процесса формирования ландшафта безопасности в городах. Городские жители обладают наиболее точными и детальными знаниями о том, что происходит на улицах города. Они лучше кого-либо могут улавливать аномалии на местах, замечать подозрительные передвижения и оставленные без присмотра предметы. В рамках соответствующих институциональных программ и программ, осуществляемых организациями гражданского общества, они могут играть важную роль в деятельности народных дружин. Они могут также играть ключевую роль в реализации инициатив по налаживанию контактов с людьми, которые могут находиться в процессе саморадикализации, в целях вовлечения их в местные просветительские и рекреационные мероприятия. Подобные усилия могут способствовать

уменьшению имеющейся террористической угрозы и предоставлению правоохранительным органам важных сведений.

В значительной степени вклад городских жителей зависит от того, в какой степени органы власти привлекают их к мерам по созданию безопасных городов с помощью процессов разработки политики на местном уровне. Кроме того, жители могут добиваться того, чтобы их голос был услышан, принимая активное участие в работе районных комитетов и местных отделений организаций гражданского общества, или через религиозные группы, к которым они относятся. Эти институты могут не иметь четкого мандата по решению вопросов безопасности, но в них часто зарождаются идеи и продвигаются низовые программы, которые в итоге приводят к улучшению ситуации в сфере безопасности. Успешные инициативы, первоначально разработанные на «микроуровне», могут впоследствии завоевать популярность и послужить источником для разработки более масштабных общегородских инициатив.



Конкретный пример 17.

Инициатива SGSecure и роль городских жителей – Сингапур

Инициатива SGSecure направлена на привлечение многорасового и многоконфессионального общества Сингапура к усилиям по повышению устойчивости города к террористическим угрозам. Она строится вокруг следующих трех основных компонентов:

- «оставаться **настороже**», чтобы предотвращать террористические акты и обезопасить себя в случае нападения;
- «оставаться **едиными**» для оказания взаимной помощи, особенно после нападения; и
- «оставаться **сильными**» в целях защиты социальной структуры и восстановления на основе принципа единства народа.

Жителей города призывают активно сообщать о любых подозрительных действиях или подозрительном поведении, которые могут указывать на террористическую угрозу, для чего они могут использовать специальную онлайн-форму, позвонить в полицию или передать информацию через защищенное приложение. Была создана специальная антитеррористическая «горячая линия» для передачи информации о лицах, которые, могли подвергнуться радикализации.



Конкретный пример 17. (продолжение)

В случае нападения жителям Сингапура предлагается следовать правилу «Бегите, прячьтесь, говорите»:

- **БЕГИТЕ:** быстро и тихо уходите с места опасности по самому безопасному маршруту. Не сдавайтесь и не пытайтесь вести переговоры;
- **ПРЯЧЬТЕСЬ:** оставайтесь вне пределов видимости, ведите себя тихо и переведите телефон в беззвучный режим. Запритесь и держитесь подальше от дверей;
- **ГОВОРИТЕ:** передайте информацию сотрудникам полиции. Сообщите им подробные сведения о нападавших и их местонахождении.

На сайте инициативы SGSecure представлены ресурсы как для частных лиц, так и для организаций, такие как плакаты с рекомендациями, контрольные списки по планированию действий в чрезвычайной обстановке и основные инструкции по оказанию первой помощи другим людям с использованием подручных средств.

I-Witness — это параллельно реализуемая в Сингапуре инициатива, направленная на взаимодействие с общинами. Она действует в формате онлайн-платформы, которая с помощью текстовых или мультимедийных файлов помогает населению напрямую связываться с полицией по вопросам преступлений, нарушений правил дорожного движения, кризисных ситуаций в плане безопасности и т. д. Жители могут воспользоваться соответствующим онлайн-приложением с помощью смартфонов. Лица, предоставляющие информацию, могут сохранить анонимность или указать свои контактные данные.

Источники: SGSecure (www.sgsecure.gov.sg/); I-Witness (www.police.gov.sg/iwitness).



3.2.2 Операторы уязвимых городских объектов

В зависимости от действующей законодательной базы операторами уязвимых городских объектов могут быть отдельные предприниматели, компании, государственные учреждения или смешанные государственно-частные консорциумы. Хотя на различные категории операторов распространяются разные нормативные предписания, все они играют определенную роль в обеспечении безопасности и защи-

щенности лиц, присутствующих на соответствующих объектах (например, посетителей, сотрудников, участников спортивных/культурных мероприятий). Для этого операторам объектов необходимо проводить тщательные оценки угроз и факторов уязвимости в отношении существующих и возникающих угроз для их объектов на основе требований безопасности, стратегий и рекомендаций соответствующих государственных органов, деловых и отраслевых ассоциаций и т. д.⁵⁸.

58 В «Выводах о защите мест общественного пользования», принятых 7 июня 2021 года, Совет Европейского союза особо призвал государства-члены удостовериться в том, что их национальное законодательство и местные нормативно-правовые акты содержат четкие положения в отношении административных требований и обязанностей тех, кто осуществляет планирование и управление в сфере безопасности мест общественного пользования (Council of the European Union 2021, para.30).

Результаты оценки уязвимости должны затем использоваться в качестве основы для разработки и реализации планов по снижению рисков и смягчению последствий кризисов для объекта и/или мероприятия в увязке с планами и руководящими принципами, принятыми на государственном или местном уровне. Эти планы должны быть адаптированы к местным условиям: например, в них должны учитываться размер и специфика использования каждого отдельного места, а также профиль его посетителей. Необходимо назначить и подготовить координатора, ответственного за осуществление плана, а также за инициирование и координацию необходимых изменений и обновлений.

В то же время безопасность объекта или мероприятия лучше всего обеспечивается на основе активных отношений партнерства между частными операторами и правоохранительными органами. Например, с помощью знаний о характеристиках объекта и динамике развития событий, которые могут предоставить только частные операторы, правоохранительные органы могут предусмотреть в своих планах оптимальную мобилизацию сил. Они также могут понять, как их действия могут повлиять на усилия операторов по сдерживанию толпы, что поможет в координации

различных аспектов обеспечения общей безопасности объекта или мероприятия.

Отработка действий в чрезвычайной обстановке и проведение учений по управлению кризисными ситуациями с участием как операторов объекта, так и правоохранительных органов/сотрудников оперативного реагирования также является бесценной возможностью для испытания процедур, выявления пробелов в координации, уточнения взаимного понимания ролей и разработки или обновления планов и протоколов по управлению кризисными ситуациями.

Операторы, использующие для обеспечения безопасности частные службы безопасности (например, в торговых центрах), также должны стремиться к установлению отношений сотрудничества с правоохранительными органами. Это может быть крайне важно, особенно в тех случаях, когда роли и обязанности сотрудников частных служб безопасности нечетко или недостаточно четко регламентированы применимыми правовыми нормами, или когда способность этих компаний эффективно предотвращать инциденты и реагировать на них определяется наличием ресурсов.



Конкретный пример 18.

Программы сертификации по вопросам учета аспектов безопасности на этапе проектирования

Стандарт «Сейф дизайн» (SAFE Design), разработанный некоммерческой организацией «Сейф дизайн каунсл» (Совет по проектированию с учетом аспектов безопасности), является первой международной программой сертификации в сфере снижения уровня преступности путем проектирования окружающей среды, направленной на достижение безопасности посредством функционального архитектурного и ландшафтного дизайна. В соответствии с этим стандартом оцениваются точки доступа на территорию, указатели и знаки, проходы и дороги, барьеры и ограждения, видимость и освещение, механические и компьютеризированные технологии обеспечения безопасности и другие элементы проектирования, предназначенные для контроля доступа и передвижения внутри здания или объекта и вокруг него. Сертификат выдается только тем объектам, которые прошли строгую и всестороннюю многоэтапную проверку, подтвердившую, что были приняты разумные и предусмотрительные меры по снижению риска.

Конкретный пример 18. (продолжение)

Идея выдачи сертификатов потенциально может быть полезна для облегчения подтверждения операторами уязвимых городских объектов соблюдения применимой нормативной базы в плане управления городским хозяйством и безопасности.

Источник: <https://www.safedesigncouncil.org/>.



Программный документ 18.

Оценка связанных с терроризмом рисков в местах общественного пользования для специалистов-практиков — Европейская комиссия, 2021 год (<https://ec.europa.eu/newsroom/pps/items/674909/en>)

В этом докладе подробно описаны различные шаги и практические соображения, которым рекомендуется следовать операторам уязвимых городских объектов при проведении оценки рисков, связанных с терроризмом, в местах общественного пользования. В частности, идентификация угроз рассматривается как процесс, при котором необходимо учитывать следующие факторы:

- политические и социологические изменения на международном, национальном и местном уровнях;
- анализ прошлых инцидентов (нападений, пресеченных или неудавшихся нападений); и
- сценарии нападения на конкретное место общественного пользования в определенный момент или период времени.

Анализ риска трактуется как оценка вероятности нападения и его потенциальных последствий, а также оценка уязвимости с учетом конкретной угрозы, конкретных условий и конкретного времени. При проведении оценки уязвимости Европейская комиссия рекомендует, среди прочего, использовать в качестве вспомогательного инструмента Контрольный список Европейского союза по оценке уязвимости.



Программный документ 19.

Инструмент оценки уязвимости и пособие по оценке уязвимости Европейского союза (https://protect-cities.eu/wp-content/uploads/2021/02/PRoTECT_Deliverable-2.1-Manual-EU-VAT_v2.0.pdf)

Инструмент оценки уязвимости

Инструмент оценки уязвимости Европейского союза является частью комплекса инициатив Европейской комиссии по поддержке усилий по защите, предпринимаемых операторами уязвимых мест общественного пользования. Его задача — способствовать оценке уязвимости конкретных мест общественного пользования в отношении различных видов террористических актов.

Инструмент оценки уязвимости — это рабочий документ в формате Microsoft Excel, содержащий шесть электронных таблиц, каждая из которых относится к «этапу», через который проходят люди с момента приближения к основному объекту, т. е. к спортивным стадионам, открытым концертным залам, гостиницам, школам или другим местам скопления людей. Речь идет о следующих шести этапах:

этап 1: доступ к объекту;

этап 2: парковка и транспорт;

этап 3: подход к объекту;

этап 4: прибытие на объект;

этап 5: безопасность объекта — контроль доступа отсутствует; и

этап 6: безопасность объекта — контроль доступа осуществляется.

Одним из значимых факторов при определении уровней уязвимости согласно этому инструменту является «плотность толпы», которая классифицируется по шкале от двух до пяти человек на квадратный метр.

Пособие по оценке уязвимости

Основываясь на концепции и структуре Инструмента оценки уязвимости, Нидерландская организация прикладных научных исследований и Европейский форум



Программный документ 19. (продолжение)

за безопасность в городах (EFUS)⁵⁹ в рамках проекта Европейского союза PROTECT разработали Пособие по оценке уязвимости⁶⁰. Данное пособие адресовано муниципальным служащим из различных ведомств, которые в той или иной степени участвуют в охране и обеспечении безопасности людей в своих муниципалитетах и/или несут за это ответственность.

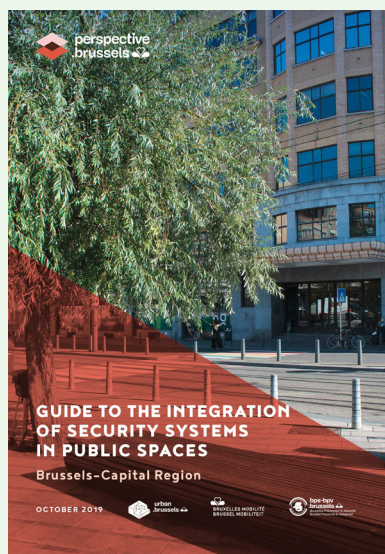


Программный документ 20.

Руководство по внедрению систем безопасности в местах общественного пользования — Брюссельский столичный регион, 2019 год (на английском и французском языках) (<https://bps-bpv.brussels/en/guide-integration-security-systems-public-spaces>)

Цель этого руководства — ознакомить операторов, менеджеров и проектировщиков мест общественного пользования с принципами, определяющими физическую безопасность, и соответствующими административными процедурами. Особое внимание в Руководстве уделяется террористическим и экстремистским угрозам, в частности нападениям с использованием транспортных средств в качестве таранов; в нем рассматриваются четыре типа мест общественного пользования: улицы, пешеходные зоны, площади и парки, — и рекомендуемые принципы проектирования для каждого из них.

После краткого введения в ключевые принципы концепции предотвращения преступлений через проектирование окружающего пространства (учет аспектов безопасности на этапе проектирования), которая обеспечивают комплексное понимание вопросов безопасности мест общественного пользования, в Руководстве рассматриваются все последовательные шаги, необходимые для успешного внедрения систем безопасности.



3.2.3 Организации частного сектора (за исключением операторов объектов)

Даже не являясь операторами уязвимых объектов, лица, занимающиеся экономической деятельностью в городских условиях, могут участвовать в выявлении

подозрительного поведения и предоставлении информации о нем. В первую очередь это относится к владельцам традиционных магазинов, которые хорошо знают те районы, где они осуществляют коммерческую деятельность, и, таким образом, могут заметить, когда на улицах происходит что-то необычное. В то же время в последние

59 Европейский форум за безопасность в городах — это европейская сеть местных и региональных органов власти, занимающихся вопросами городской безопасности. Он объединяет около 250 местных и региональных органов власти из 16 стран (<https://efus.eu/>).

60 Проект PROTECT направлен на укрепление потенциала местных органов власти для защиты мест общественного пользования путем применения всеобъемлющей концепции, включающей инструменты, технологии и проведение подготовки и испытаний на местах с целью повысить информированность о положении дел и усовершенствовать меры непосредственного реагирования до террористических актов, во время их совершения и после них (<https://protect-cities.eu/>).

годы наблюдается рост числа технологических компаний, предоставляющих разнообразные услуги с использованием Интернета, такие как совместные поездки и доставка еды. Правоохранительные органы начинают сотрудничать с некоторыми из этих предприятий, задействуя десятки тысяч занятых в них водителей, которые могут осуществлять наблюдение и сообщать о подозрительных ситуациях⁶¹.

Поскольку подавляющее число недавних террористических актов в городах было совершено с использованием автомобиля в качестве тарана, агентства по прокату автомобилей также могут играть важную роль, проводя комплексную проверку своих клиентов и заключая партнерские соглашения с правоохранительными органами⁶².

Кроме того, деловые круги могут совместно с муниципальными органами управления изучать способы улучшения положения в определенных неблагополучных городских районах с помощью конкретных шагов — возможно, в обмен на налоговые льготы или другие формы стимулирования со стороны муниципальных органов власти.

3.2.4 Организации гражданского общества (ОГО)

Независимо от того, выполняют ли они работу по предоставлению помощи, проводят образовательные программы для обездоленных слоев населения или оказывают поддержку конкретным религиозным объединениям, организации гражданского общества местного уровня являются ключевыми посредниками между городскими жителями и муниципальными органами власти. С одной стороны, они могут помогать жителям доводить до сведения государственных органов жалобы и/или предложения по различным вопросам, связанным с безопасностью. С другой стороны, они могут предоставлять свои помещения и программы по работе с населением в качестве каналов для передачи важной информации городским жителям, проведения кампаний по повышению осведомленности и т. д. В зависимости от обстоятельств эти функции связующего звена могут выполняться либо на неформальной/разовой основе, либо быть формализованными и сопровождаться заключением соглашений с соответствующими муниципальными службами, определяющими порядок, сроки и содержание обмена информацией.

61 Одна из таких компаний представлена в более чем 10 000 городах по всему миру и объединяет 3,5 миллиона водителей.

62 В «Выводах о защите мест общественного пользования», принятых 7 июня 2021 года, Совет Европейского союза призвал государства-члены «продолжить изучение и анализ руководства и инструментария по вопросам безопасности для операторов проката транспортных средств в целях предотвращения нападений с использованием транспортных средств в местах общественного пользования и снижения риска их совершения» (Council of the European Union 2021, para 29).



Справочные материалы

Barrero, José Maria, and others, 2021. Why Working From Home Will Stick. National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 28731 (www.nber.org/papers/w28731).

Baudouï, Rémi, 2015. La vulnérabilité des villes au terrorisme. Les dilemmes de l'action publique. *Les annales de la recherche urbaine*, No. 110, (www.annalesdelarechercheurbaine.fr/la-vulnerabilite-des-villes-au-terrorisme-les-a718.html).

Chile, Ministry of Finance (www.dipres.gob.cl/597/articles-140457_r_ejecutivo_institucional.pdf).

Council of Europe, 1985. The European Charter of Local Self-Government (<https://rm.coe.int/168007a088>).

Council of the European Union, 2021. Council Conclusions on the Protection of Public Spaces, doc.9545/21 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9545-2021-INIT/en/pdf>).

European Commission, 2017. Action Plan to support the protection of public spaces, COM(2017) 612 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0612&from=DE>).

European Commission, 2020. Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond, COM(2020) 795 final (https://kbb9z40cmb2apwafcho9v3j-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/01/09122020_communication_commission_european_parliament_the_council_eu_agenda_counter_terrorism_po-2.pdf).

European Forum for Urban Safety (EFUS), 2007. Secucities Against Terrorism: Training Local Representatives in Facing Terrorism, (https://issuu.com/efus/docs/cities_against_terrorism).

European Union, 2016. Urban Agenda for the EU (<https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda>).

Global Cultural Districts Network (GCDN), 2018. Beyond Concrete Barriers: Innovation in Urban Furniture and Security in Public Space (https://gcdn.net/wp-content/uploads/2018/01/GCDN-Urban-Furniture-Study-A4-FINAL-highres_web.pdf).

Global Network on Safer Cities, 2014. 100 Promising Practices on Safe Cities: Collation of Urban Safety Practices (www.mercops.org/Vigentes/64.%20100_Promising_practices_safer_cities.pdf).

Monaghan, Rachel and David McIlhatton, 2020. Prevention of Bomb Attacks by Terrorists in Urban Settings: Improvised Explosive Devices. In Schmid, Alex (ed.), *Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness*. International Centre for Counter-Terrorism (<https://icct.nl/handbook-of-terrorism-prevention-and-preparedness/>).

Odierno, Raymond and Michael E. O'Hanlon, 2017. Securing Global Cities: Best Practices, Innovation and the Path Ahead. Global Cities Initiative (www.brookings.edu/research/securing-global-cities-2/).

Policia Municipal de Lisboa, 2019. Plano de Atividades (www.scribd.com/document/530087983/PM-Plano-de-Atividades-2019).

Ray, Debika, 2018. Defensive Realms: Protecting Cities from Terrorism. *The Possible* (www.the-possible.com/defensive-realms-security-technology-protection-terrorism/).

The Economist Intelligence Unit, 2019. Safe Cities Index 2019: Urban Security and Resilience in an Interconnected World (<https://safecities.economist.com/safe-cities-index-2019/>).

UN-Habitat, 2007. Global Report on Human Settlements 2007: Enhancing Urban Safety and Security (www.un.org/ruleoflaw/blog/document/global-report-on-human-settlements-2007-enhancing-urban-safety-and-security/).

ООН-Хабитат, 2016 год, Новая программа развития городов, URL: <https://unhabitat.org/about-us/new-urban-agenda>.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and UN-Habitat, 2011. *Introductory Handbook on Policing Urban Space* (www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Introductory_Handbook_on_Policing_Urban_Space.pdf).

Zucchino, David and Fahim Abed. 2020. 'Sticky Bombs' Sow Terror and Chaos in a City on Edge. *The New York Times*, 16 December 2020, (www.nytimes.com/2020/12/16/world/asia/afghanistan-magnetic-bombs.html).

Дополнительная информация представлена на веб-сайте:

www.un.org/counterterrorism/vulnerable-targets



КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ